

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА

О. А. Дегтяр

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

*(для студентів бакалавріату всіх форм навчання спеціальності
281 – Публічне управління та адміністрування)*

Харків
ХНУМГ ім. О. М. Бекетова
2019

Дегтяр О. А. Державна служба: конспект лекцій для студентів бакалавріату всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування / О. А. Дегтяр; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2019. – 128 с.

Автор

д-р держ. упр., доц. О. А. Дегтяр

Рецензент

С. І. Плотницька, доктор економічних наук, професор кафедри менеджменту і адміністрування (Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова)

Конспект лекцій складено з метою допомогти студентам економічних, адміністративно-управлінських спеціальностей закладів вищої освіти під час підготовки до занять, заліків та іспитів з навчальної дисципліни «Державна служба»

Рекомендовано кафедрою менеджменту і публічного адміністрування, протокол № 1 від 29.08.2019.

© О. А. Дегтяр, 2019

© ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2019

ЗМІСТ

ЗМ 1 Загальнонаукові засади теорії державної служби	5
Тема 1 Теоретичні засади державної служби	5
1.1 Державна служба: наука, освіта, професійна діяльність, галузь законодавства, спеціальність вищої школи	5
1.2 Соціальна обумовленість виникнення державної служби	11
1.3 Понятійно-категорійний апарат державної служби	14
1.4 Значення і роль державної служби в умовах державотворення України	21
Тема 2. Історія виникнення та розвитку державної служби	24
2.1 Феномен державної служби у світовій державотворчій практиці.....	24
2.2 Виникнення та організація служби на українських землях у період середньовіччя (XI-XVII ст.)	28
Тема 3 Правовий статус державного службовця.....	30
3.1 Державні службовці: правовий статус і соціальні функції	30
3.2 Права та обов'язки державних службовців	33
3.3 Захист права на державну службу.....	38
Тема 4 Правове регулювання державної служби	39
4.1 Основні Закони	39
4.2 Забезпечення законності в державному управлінні. Специфіка юридичної відповідальності в державному управлінні.	41
Тема 5 Управління державною службою	47
5.1 Система управління державною службою.....	47
5.2 Здійснення державної кадрової політики	50
5.3 Контроль та нагляд за реалізацією функцій системи управління державною службою	52
Змістовий модуль 2 Законодавче регулювання та практика здійснення державної служби в Україні	53
Тема 6 Формування та реалізація державно-службових відносин.....	53
6.1 Служба управління персоналом державного органу.....	53
6.2 Умови виникнення державно-службових відносин	54
6.3 Особливості проходження державної служби та ранги державних службовців.....	58
6.4 Оплата праці, заохочення та соціальні гарантії в сфері державної служби	62
Тема 7 Особистість державного службовця в професійній діяльності.....	63
7.1 Загальнокультурні і особистісні чинники в діяльності державного службовця	63
7.2 Сучасна модель професіоналізму	65
7.3 Репутація, авторитет і імідж державних службовців	67

Тема 8 Керівник у системі державної служби.....	71
8.1 Сутність і зміст управлінської діяльності керівника на державній службі.....	71
8.2 Типологія керівників і лідерів у державному управлінні	73
Тема 9 Відповідальність державних службовців	79
9.1 Службова дисципліна: поняття, обов'язки керівника та державного службовця щодо її дотримання	79
9.2 Обов'язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни.....	81
9.3 Обов'язки керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни.....	82
9.4 Дисциплінарні проступки	83
9.5 Дисциплінарні стягнення	84
Тема 10 Система оцінки державної служби	85
10.1 Правовий статус показників SIGMA.....	85
10.2 Показники Європейської Комісії для оцінки державного управління і державної служби	92
Тема 11 Корупція як соціально-правове явище.....	97
11.1 Поняття корупції	97
11.2 Причини корупції	101
11.3 Наслідки корупції.....	109
11.4 Завдання емпіричного вивчення корупції.....	112
11.5 Правові основи запобігання корупції.....	113
11.6 Поняття і класифікація основних принципів запобігання та протидії корупції.....	124
Список рекомендованих джерел	127

ЗМ 1 ЗАГАЛЬНОНАУКОВІ ЗАСАДИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Тема 1 Теоретичні засади державної служби

1.1 Державна служба: наука, освіта, професійна діяльність, галузь законодавства, спеціальність вищої школи

Україна вступила в друге десятиліття своєї незалежності. Вона відбулася як держава. Десятиріччя засвідчило світові, що на теренах колишнього Радянського Союзу постала незалежна Україна. Попереду – шлях до створення гідних постіндустріальному суспільству умов життя для громадян нашої держави, становлення громадянського суспільства, до практичної реалізації принципів правової демократичної держави, до соціально орієнтованої ринкової економіки.

Сьогодення обумовлює незмірне зростання значення науки і освіти, відбувається утвердження нової парадигми розвитку суспільства. Основним товаром стають знання та інформація.

У цих умовах важливо зберегти самостійність наукового прогнозування розвитку держави і домогтися, щоб вітчизняні наукові досягнення враховувалися у державному і соціальному будівництві, в політичній практиці.

Кожна держава в міру своїх ресурсних можливостей розвиває та підтримує національну науку, насамперед у сфері державного будівництва, для того щоб застосовувати наукові засади державотворення та суспільствознавства в конкретних історичних умовах, часовому та географічному просторі. Орієнтація на наукові знання, отримані ззовні, не може сприяти вирішенню проблем людини іншого національного та ментального середовища, з іншої економічної та політичної системи.

Як це не парадоксально, але в першу чергу необхідно утвердити і практично підтвердити авторитет і самоповагу національної наукової думки. Протягом ХХ ст. на території України стверджувалися підходи, що певним чином призвели до дискредитації й відсторонення суспільства та окремої людини від науки. Найганебнішим і найнебезпечнішим є те, що суспільна практика не використовує наукове знання.

Як наука, так і політика характеризуються альтернативністю. Тим самим інтегрування справжньої науки із справжньою політикою може надати суттєві можливості щодо результативного та ефективного управління економічними, соціальними, політичними і духовними процесами в суспільстві.

Сучасна концепція розвитку цивілізації ґрунтується на визнанні свободи доступу до ресурсів та економічної діяльності, на поширенні соціальних прав і можливостей, політичному самовираженні громадян. Її реалізація передбачає єдиний перелік вимог до інститутів держави, а саме: прозорість механізму державного управління, доброчесний уряд, відкриті правова та фінансова системи, правова та соціальна безпека населення, захист історичної та культурної спадщини як головного джерела самопізнання та гідності народу, результативний та ефективний механізм держави і державний апарат,

професійно підготовлені державні службовці з високим соціальним статусом. Фактично це – ознаки процесів глобальної трансформації, посилення дії чинників глобальної інтеграції, що постають головними закономірностями світового розвитку.

Усе це спонукає по-новому підійти до проблеми еволюції та історичної ролі державності і національної держави як міжнародної інституції. На початку ХХІ ст. в межах глобальної трансформації знов і знов виникає відома дилема пріоритетів розвитку: держава або громадянське суспільство, національна держава або якась інша форма державності.

Держава тривалий час безальтернативно монополізувала роль представника інтересів розвитку суспільства. Зміцнення інститутів держави було синонімом прогресу, а «безпека розвитку» – синонімом безпеки держави або національної безпеки. Одержавлення суспільства, політики, економіки, культури в багатьох країнах досягло вищого рівня.

У той же час з'явилися перші ознаки кризи традиційного інституту держави. Викликали сумнів принцип і механізм роз'єднання та розмежування народів, чим власне і є держава з її інститутами кордонів, громадянства, ідеології, армії тощо. Європа відкрила поняття, а може й категорію, єдиного європейського дому. Питання глобального об'єднання інтересів усього людства переведене у площину практичної політики. Особливої актуальності воно набуло з початком глобальної боротьби з тероризмом.

Змінюється й зовнішнє спрямування міжнародної діяльності держави.

У міжнародній практиці визначальними стають регіональні та міжрегіональні інтереси замість національно-державних. Інтереси окремих національних держав уже реально не визначають глобальну міжнародну політику. Минає час окремих, навіть найбільших держав, настає ера регіонів і територій, інтегрованих у глобальні або регіональні політичні та економічні системи. Європейські процеси регіоналізації посилюють спрямування до внутрішньої інтеграції країни.

Сучасний розвиток держави неможливий без спільної мети або цілей, що об'єднують усе населення, всі етноси в одну націю та відповідають спрямуванню світової цивілізації. Найбільш перспективною формою держави є демократична правова держава соціального партнерства.

Термін «державна служба» охоплює такі основні аспекти:

- професійна діяльність соціального прошарку суспільства;
- галузь науки;
- галузь українського законодавства;
- відповідна галузь права;
- спеціальність вищої освіти й навчальна дисципліна.

Розглядаючи поняття державної служби як професійну діяльність соціального прошарку суспільства, насамперед слід розглянути визначення служби в загальному розумінні.

Служба – це робота, професійне заняття службовця, а також місце його роботи, яка-небудь сфера діяльності. Під службою розуміють також діяльність,

пов'язану з керівництвом, управлінням, прогнозуванням, плануванням, контролем, наглядом, обліком тощо. При цьому працівники, залучені до служби, створюють духовні цінності або реалізують функції управління.

Отже, служба – це вид діяльності людини, система установ, певний соціально-правовий інститут, створення духовних цінностей тощо. Таким чином, служба полягає в управлінні, забезпеченні та здійсненні самого управління, соціально-культурному обслуговуванні людей.

Особливим видом служби є державна служба. Законом України «Про державну службу» (ст. 1) вона визначається як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті з практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

За такого підходу до визначення державної служби виокремлюються, з одного боку, трудова професійна діяльність осіб у державних органах та їх апараті, з другого – виконання завдань і функцій держави, з третього – джерело оплати праці. Отже, поняття, основні риси, завдання й функції державної служби можна визначити, лише розкривши взаємозв'язки та взаємозалежність державної служби із цілями, завданнями, функціями, формами і методами діяльності держави.

Необхідність державної служби зумовлена самим існуванням держави з її завданнями та функціями, а також потребою у формуванні персонального складу органів державної влади, нормативно-правовому врегулюванні державно-службових відносин державних службовців із зазначеними органами.

Державна служба об'єднує тих працівників органів влади, хто працює на постійній, професійній основі, отримує заробітну плату з державного бюджету, тобто від держави в особі її органів, і перебуває на посадах в органах державної влади, включаючи органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури тощо, та вирішує завдання і реалізує функції цих органів.

Державна служба – це одна з багатьох професій, для якої потрібні професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має супроводжуватися сталістю та стабільністю державно-службових відносин, бездоганністю та ефективністю управлінської діяльності, її незалежністю від можливих політичних змін.

Як галузь науки державна служба вивчає й досліджує проблеми становлення та розвитку системи державної служби. Як галузь наукового знання державна служба може сприяти розв'язанню не лише конкретних державно-службових проблем, а й удосконаленню всієї системи державного управління. Слід зауважити, що наукові дослідження у сфері державної служби мають міждисциплінарний комплексний характер.

А відтак аналіз проблем і пошук наукових рішень має відбуватися на стику юридичних, політологічних, економічних, соціологічних, філософських, психологічних наук.

Наука державна служба розвивається протягом останніх десятиліть досить інтенсивно і стало. Наприкінці ХХ ст. дослідження в цій сфері помітно

активізувалися. Дослідження проблем державної служби – це предмет діяльності й наукового аналізу багатьох поколінь учених.

Як галузь законодавства державна служба – це система нормативних актів, в яких урегульовані державно-службові відносини. У перспективі можна передбачити, що ця система поступово перетвориться в окрему комплексну галузь – право державної служби, в якій за цільовою та предметною ознаками об'єднується різний правовий матеріал, пов'язаний з організацією та функціонуванням усіх інститутів державної служби.

До права державної служби як комплексної галузі законодавства належать норми кількох галузей права, що регулюють різні за видовим змістом суспільні відносини, які являють собою досить самостійну сферу суспільного життя та пов'язані з організацією й функціонуванням державної служби. Державно-службові правовідносини, що тією чи іншою мірою є предметом різних галузей права (конституційного, адміністративного, трудового, фінансового, кримінального та ін.), водночас мають певну єдність, зумовлену спільними цілями й завданнями державно-службового правового регулювання.

Як галузь законодавства право державної служби має порівняно вузький предмет правового регулювання, а саме: відносини в частині організації та функціонуванні державної служби. Проте нормативний матеріал, присвячений цій темі, досить обсяговий і різноманітний. Це зумовлює потребу систематизації і кодифікації законодавства про державну службу. Кодифікація цього законодавства є фактором, що сприятиме реформі державної служби і удосконаленню системи цієї правової галузі. Уже сьогодні доцільно кодифікувати весь нормативно-правовий матеріал про державну службу, звести всі законодавчі акти в один і створити Кодекс державної служби, норми якого регламентували б усе коло державно-службових відносин в Україні.

Як галузь права державна служба являє собою систему правових норм, що регламентують державно-службові відносини. Ця галузь права вивчає державно-службове законодавство, тобто законодавство про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Чільне місце в розбудові державності крім науки посідає освіта широких верств населення у сфері державного будівництва, навчання працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування для професійної діяльності.

Створена незалежною державою загальнонаціональна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на початку другого десятиліття незалежності поповнила лави управлінської еліти держави п'ятим випуском фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня магістр за спеціальністю «державна служба» освітньої галузі «держане управління».

Актуальність і своєчасність запровадження спеціальності «державна служба» та навчальної дисципліни «державна служба» зумовлені такими причинами.

По-перше. Стратегічні завдання розвитку державності та національної безпеки, економічного зростання та соціальної орієнтованості ринкової

економіки, забезпечення інтегрування України в світове співтовариство, посилення дієздатності держави і активності регіональної політики, розвитку інвестиційної політики та забезпечення інтересів власного товаровиробника обумовлюють зростаючу роль держави в розбудові громадянського суспільства.

Діяльність держави, функціонування її апарату здійснюються через державну службу як адміністративно-правову систему забезпечення прямої дії положень Конституції України, її законів, реалізації цілей, завдань, принципів і функцій правової демократичної держави.

По-друге. Конституційно-політичне значення професійного кадрового ресурсу державної служби полягає в тому, що він покликаний якісно реалізовувати або забезпечувати реалізацію конституційно та законодавчо визнаних цілей, завдань, принципів і функцій держави (далі – комплекс ЦЗПФ держави).

Комплекс ЦЗПФ держави має бути відображений у законодавчо та нормативно визначених технологіях і процедурах їх реалізації механізмом держави та його складовими: державним апаратом і державною службою. Тому закономірно постає питання про ресурсне (правове, організаційне, функціональне, політичне, кадрове тощо) забезпечення практичної реалізації цілей, завдань, принципів і функцій законодавчої, виконавчої, судової влад, місцевого самоврядування, прокуратури. Тобто результативність і ефективність реалізації ЦЗПФ держави обумовлена повнотою та якістю запроваджених технологій та процедур їх реалізації. Їх розробка, запровадження та використання безпосередньо обумовлені професійно-кваліфікаційним рівнем кадрового складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Результативне та ефективне функціонування державного апарату, всіх його ланок актуалізують проблему його кадрового забезпечення висококваліфікованими, цілеспрямовано підготовленими для професійної діяльності фахівцями.

По-третє. Актуальності набуває необхідність перетворення державної служби на щонайважливіший фаховий засіб результативного та ефективного функціонування механізму держави й державного апарату. Іншими словами, державна служба має стати галуззю цілеспрямованого державно-правового впливу. Стратегія розбудови державності та громадянського суспільства в Україні передбачає практичне формування політично нейтральної і законослухняної, прозорої та контрольованої, соціально захищеної державної служби, що діє на професійній основі.

Аксіомою державотворення є обов'язковість формування кадрового складу державного апарату професійно підготовленими фахівцями, які відповідають цілям, завданням і функціям держави.

Найважливішою умовою, що визначає цілісність підходу до реформування державного апарату, є бажання і здатність виокремити з державно-правових відносин центральну фігуру – людину, тобто службовця, який може результативно працювати, об'єктивно виражати інтереси громадян, виконувати їхні законні вимоги, кваліфіковано працювати. У цьому й

виявляється соціальна суть інституту державної служби. Саме люди (службовці) є визначальним ресурсом суспільства та й усієї державної влади.

По-четверте. Необхідність розвитку кадрового потенціалу управління, системи роботи з кадрами актуалізувала проблему вдосконалення професійної підготовки нової генерації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які відзначатимуться:

- здатністю беззаперечно відстоювати права та свободи людини і громадянина, запроваджувати цінності демократичної, правової, соціальної держави та громадянського суспільства, соціально орієнтованої ринкової економіки;

- професійними вміннями і навичками, що включають спеціальні знання, аналітичні здібності у певній галузі та майстерність застосування інструментів державного менеджменту;

- стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для запровадження сучасної парадигми державного управління – надання державних послуг особі, громадянину, населенню.

По-п'яте. Інститут державної служби виокремлюється. Державна служба стає загальним інститутом для різних суб'єктів, позаяк службовці – це основні суб'єкти нормотворчості, виконання та забезпечення виконання положень Конституції України, її законів та інших нормативних актів.

По-шосте. Удосконалення освітньо-професійної програми підготовки магістрів за спеціальністю «державна служба» освітньої галузі «державне управління» та програми навчальної дисципліни «державна служба» сприяє критичному переосмисленню змісту її інших навчальних дисциплін та управлінської підготовки менеджерів усіх рівнів і напрямів. У перспективі актуальною стає проблема запровадження економіко-математичних дисциплін системного аналізу, прогнозування та планування тощо.

Метою навчальної дисципліни «державна служба» є надання студентам і слухачам, які готуються обіймати посади державних службовців, комплексу сучасних умінь, знань і навичок з професійної діяльності державного службовця щодо функціонального, правового, організаційного забезпечення реалізації цілей, завдань, функцій, прав, обов'язків і повноважень, віднесених до посад державних службовців. Також системне вивчення теоретичних засад і законодавчої бази державної служби, практика їх застосування сприятиме професіоналізації державного апарату.

Основні завдання дисципліни – надати студентам і слухачам системних знань з таких аспектів:

- сутність, призначення та зміст державної служби в суспільно-політичній і соціально-економічній системах держави;

- теорія державної служби, загальнонаукові засади виникнення, її предмет, методи, конституційні та законодавчі засади, правовий інститут державної служби;

- практичне застосування в професійній діяльності положень складових правового статусу державного службовця;

- функціональне, правове, організаційне забезпечення реалізації цілей, завдань і функцій держави, віднесених до відповідних посад державних службовців;
- застосування інноваційних технологій у системі державної служби;
- сучасна адміністративна культура обслуговування потреб юридичних і фізичних осіб;
- застосовування сучасних технологій забезпечення результативної та ефективної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- аналіз і адаптація досвіду розвитку моделей державних служб інших країн.

Структура навчальної дисципліни побудована з урахуванням сучасної методології наукового пізнання та системи законодавства з питань державної служби.

Проведення адміністративної реформи, законотворчий і нормотворчий процеси у сфері державного управління, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування сприяють постійному оновленню змісту навчальної дисципліни, що обумовлює необхідність самостійного вивчення значної кількості нормативних документів і практики їх застосування.

1.2 Соціальна обумовленість виникнення державної служби

Соціальна природа, значення і призначення державної служби зумовлюють і відповідний характер її функціонування.

У демократичному суспільстві, в умовах правової, соціальної держави функціонування державної служби за своїм характером являє собою процес служіння народу і державі. Важливо тільки, щоб сама політична система, передусім в особі держави, мала справді народний характер, жила інтересами і сподіваннями народу.

У нових історичних умовах докорінно змінюється уявлення про силу держави. Вона полягає у справді демократичних порядках. Держава сильна тоді, коли виражає інтереси народу, принаймні, його більшості, коли здійснюється координація діяльності державних органів з інститутами громадянського суспільства. Завдяки такій координації створюється формальна та неформальна система створення і здійснення політики держави.

У свою чергу, державна служба, поєднуючи зусилля соціуму і держави, сприяє її процвітанню, зміцненню міжнародних і внутрішніх позицій. Процвітаюча держава – це завжди джерело патріотизму, гордості за свою вітчизну, її державні символи, такі як гімн, герб, прапор.

Існуючі в суспільстві протиріччя можуть призвести до протистояння частини народу і державних структур, що і спостерігається в сучасній Україні. Значна частина населення незадоволена соціальною ціною здійснюваних у країні економічних і політичних реформ. У цих умовах державна служба виявилася в кризовому стані. Криза призвела до значної деформації соціального

характеру її функціонування, до знецінення діяльності державних службовців в очах значної частини народу.

Соціальний характер функціонування державної служби виявляється у таких функціях.

Функція соціальної організації. Поняття «організація» вживається у трьох значеннях:

1) внутрішня упорядкованість, узгодженість взаємодії більш-менш диференційованих та автономних частин цілого, що обумовлене його побудовою;

2) сукупність процесів або дій, які ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого;

3) поєднання людей, які сумісно реалізують деяку програму або мету та діють на основі певних процедур і правил.

Державна служба має бути зразком організації і справляти керуючий вплив на інші інститути суспільства.

Для правової, демократичної, соціальної держави це обумовлює чітке правове врегулювання цільового функціонування державної служби, високий рівень професіоналізму і культури державних службовців, результативну та ефективну діяльність органів державної влади, застосування сучасних інформаційних технологій та адаптації передового досвіду управління і державної служби.

Державна служба являє собою складову соціальної системи, що виконує важливу функцію соціальної комунікації. Органи державної влади є місцем, де відбувається безпосередній контакт держави і громадянина, налагоджується їх взаємодія. При цьому вивчається громадська думка, ставлення громадян до різних державних актів. Державною службою реалізується політика держави, враховуються місцеві, регіональні особливості в процесі її проведення. Тому державна служба, виступаючи як інформаційно-комунікаційна система, являє собою розгалужену мережу ліній комунікацій і баз даних, що забезпечують рух інформації, надходження її в усі структури, підрозділи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Для цього державна служба використовує сучасні інформаційні технології, утворює і використовує спеціалізовані банки даних, систему інформаційно-аналітичних служб, взаємодіє з різними засобами масової інформації.

Державна служба здійснює також функцію соціальної інформації. Державний апарат є носієм інформації. Внаслідок цього в системі державної служби виникають зв'язки і відносини з приводу володіння інформацією та її використання.

Велике практичне значення для функціонування державної служби має функція регулювання. Вона впливає з самого стану державної служби як сполучної ланки між державою і соціумом. Раніше вже йшлося про регулюючу роль державної служби в організації взаємодії між інститутами держави та інститутами громадянського суспільства. Від імені держави вона регулює відносини у сфері праці, власності, житла тощо.

Державна служба виконує дуже важливу для країни виховну функцію. Вона затверджує у свідомості громадян країни мир і злагоду, добро і справедливість, любов до Вітчизни, повагу до пам'яті предків і демократичних основ української державності, до гуманістичних цінностей суспільства всіма доступними їй формами і методами.

Дуже важливою в соціальному плані є функція контролю. Правильно здійснюваний контроль дає змогу забезпечити дотримання конституційних положень і правових норм усіма органами державної влади, суспільними інститутами і громадянами. У межах державної служби пріоритетним постає управлінський контроль. Він дозволяє відстежувати ситуацію, що складається, коригувати прийняття рішення, оптимізувати управлінську діяльність. Потрібно встановити і соціальний контроль за діяльністю органів державної влади з боку інститутів громадянського суспільства і громадян. Поки що такий контроль є слабким місцем функціонування існуючої в Україні системи державного управління. Тому і мають бути вироблені відповідні механізми здійснення соціального контролю.

Отже, соціальний зміст державної служби віддзеркалюється через забезпечення прав і свобод громадян, їх суспільний добробут, задоволення законних вимог, збереження громадянської гідності.

Соціальна сутність функціонування державної служби значною мірою визначається: політичними, професійними та особистісними якостями державних службовців; демократичними процедурами управлінської діяльності державних службовців.

Завершуючи характеристику державної служби як соціального інституту, потрібно особливо підкреслити її чутливе реагування на у зміни суспільстві. Процес демократизації суспільного життя, що спостерігається в країнах Заходу і що відбувається в цей час в Україні, зрозуміло, позначається і на державній службі. Вона все більшою мірою перетворюється в систему задоволення запитів населення, надання різноманітних адміністративних послуг своїм клієнтам. Тим самим долається відчуження громадян від державного апарату, створюється обстановка соціального партнерства, що сприяє стабілізації суспільства, розвитку його на справді демократичній основі.

Аналіз державної служби як соціального інституту свідчить про соціальну обумовленість виникнення і розвитку цього феномена суспільних відносин, залежності соціальної природи державної служби від політичного устрою суспільства, типу держави, складу державних службовців з властивими їм якостями, її всебічного зв'язку з іншими соціальними інститутами.

Виконуючи роль сполучної ланки між державою і громадянським суспільством, державна служба на демократичному етапі розвитку суспільної системи служить інтересам громадян, є важливим чинником здійснення соціальних, економічних і політичних перетворень.

1.3 Понятійно-категорійний апарат державної служби

Державна служба як наука використовує категорії інших соціально-економічних, гуманітарних та політичних наук (суспільство, влада, культура, право, правова держава, свобода тощо). Але вона має і свої базові категорії та поняття: державна служба, орган державної влади, державний службовець, посадова особа, державно-службові відносини, кар'єра державного службовця, посада державного службовця.

Досліджуючи поняття державної служби, насамперед слід розглянути визначення служби в загальному розумінні.

За визначенням короткого тлумачного словника української мови, слово «служити» означає виконувати які-небудь обов'язки відносно кого-небудь, працювати, трудитися в ім'я кого- або чого-небудь, на користь кого- або чого-небудь.

Так, за С. І. Ожеговим, служба – це робота, заняття службовця, а також місце його роботи, будь-яка сфера діяльності. При цьому службовець – особа, яка працює за наймом у різних установах, у сфері обслуговування.

Ю. М. Старілов наводить загальне визначення служби як діяльності, пов'язаної з керівництвом, управлінням, контролем, наглядом, обліком тощо. При цьому працівники, залучені до служби, або створюють духовні цінності, або реалізують функції управління.

Отже, під цим поняттям розуміють: професійну діяльність особи; сферу діяльності; систему організацій, установ і підприємств; певний соціально-правовий інститут.

З погляду професійної діяльності служба полягає у здійсненні та/або забезпеченні здійснення завдань і функцій держави (державна служба, військова служба, медична служба, дипломатична служба, податкова служба, служба в системі освіти тощо), створенні духовних цінностей (робота в науково-дослідних, проектних організаціях), соціально-культурному обслуговуванні людей тощо.

До того ж служба полягає в управлінні, забезпеченні та здійсненні самого управління, соціально-культурному обслуговуванні людей.

Як сферу діяльності поняття «служба» визначає певний соціально-економічний або гуманітарний сектор діяльності держави, що нерозривно пов'язаний з певною системою підприємств, установ і організацій. До нього також у структурі механізму держави належать органи управління, науково-дослідні, проектні, навчальні та інші інституції, що забезпечують вирішення певного завдання або реалізацію певної функції держави.

При цьому кожний сектор механізму держави має, крім загальних, визначених Конституцією та іншими законами України правових норм, особливу нормативно-правову базу, що регулює однорідні суспільні, соціальні, економічні відносини.

Особливим видом служби, а отже видом суспільно корисної діяльності, є державна служба.

За традиційними підходами державна служба – це служба в державних установах, на підприємствах, в організаціях та об'єднаннях, тобто в бюджетній сфері.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Таке визначення поняття державної служби передбачає виявлення головних структурних елементів, що складають це поняття, а також розкриття змісту таких категорій, як:

- професійна діяльність – діяльність, яка є для особи професією, тобто основним родом трудової діяльності;
- посада – визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень;
- державний орган (за Конституцією України – орган державної влади) – запроваджене в структурі державного апарату в установленому порядку утворення, яке характеризується правовим статусом, цілями, завданнями, функціями, повноваженнями, структурними особливостями та спеціальною компетенцією;
- апарат – структура органу управління разом з підпорядкованими територіальними його відомствами;
- завдання та функції держави;
- одержання заробітної плати за рахунок держави.

Державна служба – це робота державних службовців, яка є постійним видом трудової професійної діяльності, оплачується з державного (або місцевого) бюджету і передбачає виконання повноважень органів державної влади чи місцевого самоврядування. Закон України «Про державну службу» також тлумачить державну службу як професійну діяльність, пов'язану із виконанням завдань і функцій держави. У цьому визначенні можна виокремити такі аспекти:

- державна служба являє собою професійну діяльність, яка пов'язана з виконанням посадових повноважень як основного й єдиного виду діяльності, за який офіційно сплачується заробітна плата;
- у межах здійснюваної професійної діяльності забезпечується виконання чи реалізація завдань та функцій держави;
- професійна діяльність державного службовця спрямована на забезпечення функціонування органів державної влади та/чи місцевого самоврядування;
- така діяльність передбачає виконання нормативно визначених посадових обов'язків і повноважень державним службовцем, що визначає особистісний аспект поняття державної служби;
- така діяльність вимагає наявності необхідної кваліфікації.

Можна погодитися з Ю. М. Старіловим, що державну службу доцільно розглянути в таких аспектах:

- соціальному, тобто державна служба як соціальна категорія, – це професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, котрі займають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування на постійній основі;

- політичному – це діяльність з реалізації державної політики, що пов'язана з досягненням вироблених усіма політичними силами державно-політичних цілей і завдань у суспільстві й державі;

- правовому – це нормативно-правове врегулювання державно-службових відносин, у процесі реалізації яких досягається та/або забезпечується практичне виконання завдань і функцій держави, віднесених до компетенції певного органу державної влади чи місцевого самоврядування, а також тих, що регламентують права, службові обов'язки, повноваження, обмеження, заборони, стимулювання, відповідальність службовців, проходження державної служби, порядок виникнення та розірвання державно-службових відносин тощо;

- соціологічному – це практичне забезпечення чи реалізація завдань і функцій структурних складових державного апарату, компетенції органів державної влади чи місцевого самоврядування та ефективності реалізації завдань і функцій державної служби;

- організаційному – це формування організаційних засад діяльності працівників державного апарату, що співвідносяться зі структурно-функціональною схемою державного механізму та включають побудову і правовий опис ієрархії посад, виявлення, оцінку, стимулювання та відповідальність відповідних працівників;

- процесуальному – це забезпечення умов та реалізація механізмів, технологій і процедур функціонування механізму держави;

- моральному – це формування етичних засад державної служби.

Державна служба – це один з основних видів діяльності держави, пов'язаної з правовим регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою. Державна служба має бути однією з таких професій, для якої неодмінними є професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має гарантувати сталість і стабільність державно-службових відносин, добробут суспільства й силу держави, бездоганність та ефективність управлінської діяльності, її незалежність від можливих політичних змін.

Поняття «орган» є частиною ширшого поняття «організація». Організація – це сукупність людей, що передбачає їх діяльність, спрямовану на досягнення певних цілей і вирішення конкретних завдань. Орган є конкретним різновидом організації. Треба зазначити, що поняття «державний орган» з прийняттям Конституції втратило свою законність використання.

За Конституцією, державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу та судову; контрольно-наглядові функції, за перехідними положеннями Конституції України, здійснює Прокуратура; місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади делегують частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування.

Кожний орган є частиною держави, державного механізму та державного апарату і виконує певні функції. Органи державної влади наділені державно-владними повноваженнями як зовнішнього, так і внутрішнього характеру; вони приймають, реалізують і контролюють нормативні та правові акти.

Орган державної влади отримує відповідний правовий статус після того, як видано законодавчий акт на державному рівні і прийнято про цей орган Положення, затверджене Указом Президента України чи постановою Кабінету Міністрів України.

У функціональному значенні державну службу можна розуміти як конкретний вид діяльності держави, делегований персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування.

Державний службовець – це той, хто займає посаду в державних органах та їх апараті з практичного виконання завдань і функцій держави та отримує заробітну плату за рахунок державних коштів. Він має відповідну освіту та професійну підготовку, пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір або прийнятий за іншою передбаченою процедурою.

Законодавство України визначає зміст діяльності державного службовця, права, обов'язки, обмеження, гарантії, відповідальність. Йому присвоюються в установленому порядку відповідні категорія та ранг.

У грудні 1993 р. було прийнято Закон України «Про державну службу», який спрямований на врегулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу.

Поняття державний службовець можна аналізувати з трьох поглядів:

- державно-правового – державний службовець – це «слуга» держави, наділений нею повноваженнями різного характеру та значення. Службовець представляє державу в її різноманітних як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язках (у відносинах з іншими державами, громадськими і недержавними організаціями);

- адміністративно-правового – державний службовець має владні, організаційно-розпорядчі повноваження. Він – представник влади, який вживає юрисдикційні заходи і повноваження та застосовує адміністративно-правові санкції;

- кримінально-правового – державний службовець – це особливий суб'єкт кримінальної та адміністративної відповідальності.

Поняття «державний службовець» є фактично похідним від поняття «державна служба».

Він реалізує державну владу в різних сферах суспільного життя у відповідних правових формах і за допомогою певних методів управління.

Діяльність державних службовців виявляється по-різному. Зокрема, державні службовці:

- здійснюють функції нормо-проектного, організаційно-розпорядчого та консультативно-дорадчого характеру, реалізують повноваження; отже, державна служба – це виконання та/або забезпечення виконання завдань і функцій держави від її імені особою, котра перебуває на посаді в органах державної влади чи місцевого самоврядування;

- виконують юридично-владні приписи для різних суб'єктів права в системі управлінської ієрархії (готують та видають накази та розпорядження, дають вказівки і т. д.);

- реалізують юрисдикційні дії, тобто застосовують заходи державного примусу до юридичних і фізичних осіб;

- займаються організаційною діяльністю та здійснюють розпорядчі операції тощо.

Діяльність державних службовців має важливі правові наслідки, оскільки вона утворює, зміцнює і припиняє правовідносини. Усі форми діяльності державних службовців є необхідними елементами державного керівництва і нерозривно пов'язані з реалізацією влади.

Державні службовці виконують здебільшого адміністративні функції. Управлінські працівники займаються працею, специфічною за цілями, завданням, змістом і результатами. У процесі такої управлінської діяльності зазвичай матеріальні цінності безпосередньо не створюються. Ця робота передбачає вироблення та реалізацію цілей, завдань і напрямів державотворення, соціально-економічного розвитку, регулювання суспільної життєдіяльності та суспільних відносин тощо. Праця службовців є інтелектуальною, розумовою, психологічно насиченою, відповідальною, пов'язаною, головним чином, із впливом на свідомість людей, на поведінку та виховання, з осмисленням і продукуванням найскладнішої соціальної інформації.

Статус державного службовця – особливий вид спеціально визначених і гарантованих державою норм, що характеризують місце державного службовця в суспільстві.

Правовий аспект статусу державного службовця визначається Конституцією України, Законом України «Про державну службу», іншими нормативно-правовими актами. Він характеризується сукупністю прав, обов'язків та обмежень. При цьому слід розрізняти загальні права, обов'язки і обмеження, встановлені для всіх державних службовців, від посадових прав, обов'язків і обмежень, визначених для конкретних посад.

Дослідження й удосконалення правового регулювання інституту державної служби неможливе без уточнення змісту понять «посада» і «посадова особа». Адже характерною особливістю організаційної структури державно-правових різновидів соціальних систем є те, що вона постає перед нами як структура соціальних позицій (посад): посада – первинний осередок, вихідна організаційно-структурна одиниця державних органів, державних підприємств, установ, організацій, що визначає службове місце і становище

учасників управлінського процесу. Тобто посада – одна з ознак організаційного та правового положення державного службовця.

Разом з тим, деякі вчені-юристи відзначають, що більш плідним з урахуванням компетентного характеру управлінських проблем є міжгалузевий, державно-правовий підхід до поняття посади. Так, Ю. О. Розенбаум характеризує посаду як державно-правове встановлення, М. П. Орзіх звертає увагу на те, що традиційний розгляд посади спричиняє зміщення цього первинного елементу державної служби та визнання державного органу первинною клітинкою апарату управління.

Посада утворюється у розпорядчому порядку. Правовими актами компетентних органів визначаються її назва, місце у службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається у штатний розпис, в єдину номенклатуру посад службовців. При цьому найменування посад має максимально точно віддзеркалювати зміст і характер роботи, що виконується працівником.

Посада є часткою структури органу, виявом його компетенції у вигляді владних повноважень, якими наділяється саме посада, а не конкретний службовець.

Функціональна класифікація органів державної влади та місцевого самоврядування закладає основи розробки класифікації посад державних службовців, побудованої відповідно до організаційно-правового статусу органів та їх функціональних повноважень.

Концепція адміністративної реформи пропонує законодавчо визначити такі типи державних посад: політичні, патронатні та адміністративні. При цьому до політичних посад повинні належати посади міністрів, а до державної служби – патронатні та адміністративні посади.

Запровадження політичних посад потребує суттєвого роз'яснення самого визначення політичної посади та політичного діяча. Політичну посаду обіймає політичний діяч для реалізації своєї політичної програми, що була опосередковано чи прямо схвалена шляхом обрання цієї особи на зайняття посади чи призначення на посаду для реалізації визнаної державою програми діяльності органу державної влади.

Водночас сучасне законодавство не передбачає встановлення окремого публічно-правового інституту служби професійно підготовлених громадян на державних посадах.

Необхідно зазначити, що чинне законодавство України про державну службу не передбачає наявності категорії «державна посада». Її введення потребує значної науково-теоретичної розробки, пов'язаної з певним відокремленням від поняття посади державного службовця та узгодженням із категорією «посадова особа».

Можна запропонувати таке визначення поняття «державна посада»: державна посада – це посада в органах державної влади, що утворюються відповідно до Конституції України, з певним колом обов'язків щодо виконання та забезпечення завдань і функцій держави, віднесених до повноважень даного органу, грошове утримання на якій здійснюється за рахунок державних коштів.

Запровадження категорії «державна посада» потребуватиме законодавчого визначення реєстру цих посад з досить детальним викладенням статусу кожної (прав, обов'язків, повноважень за посадою, освітньо-кваліфікаційних вимог).

Правовий статус органу державної влади визначається порядком утворення та призначенням керівництва, визначенням компетенції та повноважень, визначенням його структури, місцем у механізмі держави та державному апараті (зокрема: підзвітністю, підпорядкованістю та підлеглістю). Останнє встановлює функціональні якості та особливості органу, визначення належності до видів і рівнів державної влади, взаємозв'язок та динамічне співвідношення статусу даного органу зі статусами інших органів державної влади. У межах правового регулювання статусу органу державної влади мають вирішуватися статусні проблеми окремих його підрозділів, раціонального розподілу повноважень і відповідальності серед структурних підрозділів органу та державних службовців.

У різних джерелах по-різному дається тлумачення поняття «посадова особа». Переважна більшість учених – представників науки адміністративного права вважають суттєвим для поняття посадової особи такі ознаки:

це особи, які перебувають на державній чи громадській службі, тобто є службовцями, обіймають відповідні посади;

це особи, які мають специфічні повноваження: державно-владного або розпорядчого характеру, або такі, що вимагають виконання юридично-значущих дій управління людьми чи майном.

Звичайно при конструюванні загальнотеоретичного поняття посадової особи використовується вказівка на володіння нею державно-владними повноваженнями. Адже фіксація цієї особливості має принципове значення, оскільки відображає сутність правового статусу посадової особи і, зокрема, зумовлює особливий характер її юридичної відповідальності. Але якщо обмежитися тільки її виділенням, то таке визначення буде надмірно формальним і неповним, залишається нерозкритою соціальна природа статусу посадової особи, призначення її службових повноважень.

З цього приводу професор В. Б. Авер'янов у книзі «Державне управління: теорія і практика» проводить дослідження, яке дає можливість виявити новизну (порівняно з адміністративно-правовим баченням) постановки проблеми – єдиного для всіх галузей права поняття посадової особи. У чому ж вона проявляється?

Є прагнення чіткіше окреслити зміст державної служби: а) це служба лише в органах державної влади; б) або й на державних підприємствах, у державних установах.

Управлінські відносини неможливі без владного суб'єкта. Тому вчені єдині у визнанні владної природи повноважень посадової особи як суттєвої ознаки створюваного визначення. За ознакою зв'язку з державою державновладні повноваження відрізняються від повноважень, які ґрунтуються на громадській владі.

Подолання галузевого різнобою в тлумаченні поняття «посадова особа» автори вбачають у поєднанні юридичного критерію (владних повноважень) та матеріальних ознак посадової особи (здійснення управлінських функцій).

З цього окреслюється бачення єдиного поняття «посадова особа»: це – службовець, діяльність якого з метою реалізації управлінських функцій має владно-розпорядчий характер і спрямована на організацію й забезпечення якості праці службовців та інших учасників службових відносин. Посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників органів державної влади та їх апарату, інші державні службовці, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій[53].

Слід зупинитися на понятті «державно-службові відносини», що є об'єктом регулювання законодавством державної служби. Їх можна класифікувати за двома основними групами:

- відносини, які виникають у процесі організації державної служби, а саме – у зв'язку з підготовкою, доббором і розстановкою кадрів; установами статусу державної ради, у зв'язку із заміщенням посад, проведенням оцінки праці і просуванням по службі. Такі відносини мають адміністративно-правовий характер і відбивають сутність державної служби;

- відносини, які складаються: у процесі реалізації державної служби, тобто в процесі організації робочого часу та часу відпочинку; щодо дисципліни й оплати праці; у процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів.

Закон України «Про державну службу» визначає регулювання суспільних відносин, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, а також формулює загальні засади діяльності та статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.

Становище особи і громадянина в демократичній правовій державі характеризується місцем, яке вона займає в системі суспільних відносин, сукупністю прав, обов'язків, повноважень, обмежень, гарантій (правовий аспект), посадою, яку вона обіймає в структурі державного механізму (організаційний аспект), матеріальною забезпеченістю (матеріальний аспект) та суспільним ставленням до неї (моральний аспект).

Зрозуміло, що наведені аспекти тісно пов'язані між собою, впливають один на одного і в сукупності визначають статус особи чи громадянина в суспільстві.

1.4 Значення і роль державної служби в умовах державотворення України

Прагнення створити сучасну правову демократичну державу обумовлює встановлення адекватного адміністративно-правового та адміністративно-процесуального забезпечення державного управління шляхом запровадження адміністративної реформи.

Її сутність полягає в системній перебудові державного управління всіма сферами життя та у розбудові нових інститутів державного управління,

відповідних економічному та соціальному стану країни, сучасному цивілізованому суспільству, спрямованому у постіндустріальний інформаційний простір. З цього випливає, що адміністративна реформа є неперервним процесом удосконалення інституційних засад механізму держави та державного апарату.

Метою адміністративної реформи є запровадження динамічного процесу змін у інституціональній системі державного управління, включаючи такі напрями, як запровадження сучасної парадигми державного управління, спрямованої на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, на політичне і соціальне партнерство, функціональне управління економічною та соціальною сферами, відповідне формування механізму держави, державного апарату і внутрішніх структур органів управління, розмежування владних повноважень на засадах єдності державної влади та її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, делегування певних окремих декомпозованих завдань і функцій держави іншим відмінним від державного апарату організаціям для опосередкованого їх регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів.

Призначенням адміністративної реформи в Україні є впорядкування, удосконалення та розвиток механізму держави. Він безпосередньо пов'язаний з категоріями теорії держави та права «державний апарат» і «державна служба» та охоплює взаємодію держави і суспільства в системі: держава – система органів державної влади – орган державної влади – посада в органі державної влади – державний службовець – громадянин – суспільство. При цьому категорія «державний апарат» містить цілі, завдання, функції, повноваження, зобов'язання, структури, зв'язки тощо в ланцюгу «державна – система органів державної влади – орган державної влади – посада в органі державної влади», а категорія «державна служба» – в ланцюгу «орган державної влади – посада в органі державної влади – державний службовець – громадянин». Тим самим механізм держави постає інтегруючою категорією, що охоплює державний апарат і державну службу; категорія «державний апарат» органічно поєднана з категорією «державна служба» і безпосередньо впливає на організацію та функціонування державної служби.

З погляду реалізації цілей, завдань і функцій держави адміністративна реформа має сприяти кардинальному посиленню аналітичної, прогностичної, регулюючої та контрольної функцій органів державної влади, чіткому їх розподілу як за конституційним поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову, так і по горизонталі та вертикалі, ефективній взаємодії між органами різних гілок влади та інститутами громадянського суспільства.

Адміністративна реформа в Україні базується на таких засадах, закладених в Конституції України, а саме:

- визнання прав і свобод людини та громадянина як пріоритету держави. Забезпечення їх реалізації здійснюється державною службою;

- визнання демократії як доцільної та соціально придатної форми організації та функціонування державної влади. Протиріччя, що об'єктивно

виникають між плюралізмом політичної сфери суспільства та цілісністю державної влади, має вирішувати державна служба;

- формування соціальної держави. Становлення, розвиток і зміцнення соціальних функцій держави, гарантії їх запровадження та реалізації найбільш сприятливих умов для саморозвитку і самозабезпечення людей має забезпечити державна служба;

- формування правової держави, в якій системоутворюючим фактором суспільної життєдіяльності постає закон. Забезпечення якості закону та гарантій реального запровадження і дотримання його положень покладається на державну службу;

- реалізація принципу унітарності держави, що зокрема передбачає побудову державного апарату за єдиними принципами, уніфікацію формування державно-службових відносин, прямий або опосередкований контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Стабільність державного устрою забезпечується державною службою;

- підвищення значення та відповідальності державного управління у справі практичної реалізації інтеграційних процесів сучасного суспільства та глобалізації політичних і економічних систем. Реалізація цієї ролі можлива тільки за умови високого рівня розвитку професійної державної служби.

Крім того, адміністративна реформа має вирішувати актуальні завдання: створення умов національної та соціальної консолідації, забезпечення соціального партнерства та сприяння політичному партнерству, стабілізації та зміцнення громадянського суспільства, визначення та реалізації державної політики в економічній, соціальній, духовній сферах тощо.

Але це лише умови для вирішення конструктивних завдань, що мають піднести на новий щабель взаємовідносини держави та громадянського суспільства. Нові взаємовідносини мають базуватися на запровадженні такого явища в суспільному житті, як соціальне партнерство. Соціальне партнерство як цивілізована форма людського співжиття забезпечуватиме захист інтересів людей найманої праці, роботодавців, органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом спрямування до угод, узгодженості дій, досягнення консенсусу, розробки та реалізації спільної позиції з найважливіших напрямів політичного, економічного та соціального розвитку, трудових відносин.

Особливі надії в цьому покладаються на запровадження сучасної парадигми державної служби: забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина та надання послуг, а не управління.

У свою чергу, державна служба має забезпечити розумно організоване, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом розвитку своїх інституційних засад і професіоналізації персоналу, запровадження сучасних стандартів обслуговування особи, суб'єктів суспільної системи.

Державна служба має надати державному управлінню системного характеру, програмного підходу до реалізації науково обґрунтованих, діагностованих і суспільно визнаних цілей діяльності складових державного апарату та забезпечити належне надання послуг людині, громадянину, всім

інститутам громадянського суспільства, управлінський професіоналізм, законність, правову компетентність, організованість і дисципліну, результативність, раціональність, ефективність та інші риси функціонування механізму держави, яких потребують наше суспільство та держава.

Тим самим розвиток зовнішніх і внутрішніх впливів на суспільство і державу диктує необхідність постійного оновлення та відповідного розвитку державної служби.

Тема 2 Історія виникнення та розвитку державної служби

2.1 Феномен державної служби у світовій державотворчій практиці

Витоки появи чиновництва та державної служби пов'язані з періодом становлення державності. Держави без апарату управління не існують. З появою перших державних утворень виникають відповідні відносини між монархом – главою держави та його підданими. Виразником волі монарха стає родова знать – «аристократія», а безпосередніми виконавцями – службовці, які мають на це право від суверена. З часом двір монарха перебирає на себе функції добору службовців, їх розстановки на місця та посади, а також контролю за діяльністю адміністраторів.

Держави, залежні від географічних, історико-культурних, духовно-ціннісних, природничо-господарських умов, мали характерні моделі організації апарату управління та служби правителя. Можна припустити, що перші так звані «державні службовці», або «чиновники», розпочали свою еволюцію разом із державою.

В організації чиновництва на ранніх історичних стадіях (Індія, Китай, Корея) основний акцент ставився на споріднену близькість правителя і професійне виконання обов'язку; коло кандидатів обмежувалося клановою спорідненістю. З'являється практика добору людей на службу за допомогою системи іспитів. Здобуття професійної освіти ставало свого роду мірилом людських можливостей і здібностей. Так, гуманність і почуття обов'язку виступають основними рисами чиновництва в роботах Конфуція. Зокрема, Мо-Цзи акцентує увагу на моральному і матеріальному стимулюванні чиновника. Поступово народжується образ чиновника, головна риса якого – готовність до сліпої і беззаперечної покори вказівкам начальства.

Невідокремленість державного апарату управління від суспільства – особливість античного політичного устрою. Участь у суспільному, державному житті стає важливою якісною характеристикою античного громадянина. Досліджувана проблематика античного періоду по-різному виражена в працях філософських шкіл: від повної зневаги до чиновництва у кініків до розуміння державної діяльності як справжньої величі духу Цицероном, чиновництва як елемента суспільного активного життя Сенекою і М. Аврелієм. Слід згадати і думку Платона про роль філософа в побудові ідеальної держави, де не тільки чесноти філософів, а й наявність чиновництва, яке поєднувало в собі справедливість, життєстійкість і благополуччя, є основою держави. Чеснота і справедливість, здатність до управління – вимоги до чиновника в Аристотеля.

Становить інтерес дослідження чиновництва у Візантії, де тривалий час існував принцип вертикального переміщення: станової корпоративності тут не було, і правляча еліта являла собою відкритий суспільний прошарок, доступ до якого відкривали не спадкові, а особисті позитивні якості людини.

Із середини IX ст. з'являються особливі переліки чинів – «Клеторології» (наприклад у 899 р., у Філофеї), призначені для того, щоб можна було точно дотримуватися ієрархії під час урочистих прийомів і церемоній в імператорському палаці.

Принцип вертикальної мобільності – один з основних аспектів у роботах візантійських авторів (М. Пселл, Г. Антіоха, Н. Хрістоверг, І. Кіннам), причому перебування на державних посадах цих авторів надає їхнім працям особливої цінності.

У середні віки державна бюрократія і церква – єдині посадові ієрархії, в рамках яких була можлива соціальна мобільність (це знаходить відображення в роботах Августина, Фоми Аквінського, П. Абеляра, А. Кентерберійського).

У Новий час до проблеми чиновництва звертається відразу ряд авторів, наприклад Н. Мак'явеллі зосередив увагу на величезній ролі чиновництва у формуванні ідеології державності. Прихильники утопічного соціалізму прагнули показати можливість створення суспільства без чиновництва або мінімізувати його соціальну роль у русі соціальних спільнот (Т. Мор, Т. Кампанелла, Р. Оуен, А. Сен-Симон, Ш. Фур'є).

Прихильники договірної теорії суспільства (Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо) вважали, що можна ліквідувати недоліки чиновництва, поставивши їх під контроль громадянського суспільства. У роботах Г. В. Ф. Гегеля, Дж. С. Мілля, Г. Спенсера чиновництво розумілося як невід'ємний атрибут держави.

У класичному марксистському вченні чиновництво розглядається як замкнуте корпоративне співтовариство в державі з особистим, корисливим інтересом, який неодмінно передбачає відтворення всієї соціальної системи відчуженої праці. У розумінні В.Леніна чиновництво – «паразит» на тілі суспільства, знищити який можливо шляхом виборності влади, а також постійного контролю та нагляду.

Проблематика чиновництва досліджується в роботах з елітології Г. Моски, В. Парето, Р. Міхельса, які вважали існування чиновників результатом нерівності в суспільстві (поділ на керуючих і керованих) Державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою унаслідок об'єктивної необхідності політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції. Влада, що представлена політичною елітою, бере на себе функцію вироблення внутрішньої і зовнішньої політики, а апарат управління – функцію реалізації цієї політики. Державна служба сформувалась під впливом інтенсивного розвитку державного управлінського апарату, становлення і вдосконалення адміністративно-правових відносин, соціально-економічних і політичних змін. На різних етапах історичного розвитку суспільства під поняттям «державна служба» мали на увазі притаманні цим етапам специфічні інституції влади. В міру історичного розвитку державна служба ускладнюється, удосконалюється,

перетворюючись поступово в цивілізовану професійну форму здійснення функцій держави. Більш-менш розвинена державна служба виникає на такій стадії розвитку державності, коли відбувається істотний поділ праці між владою і апаратом управління, між особами, що обіймають політичні посади, і тими, хто виконує свої обов'язки в системі державної служби на професійній основі.

Історичний досвід свідчить, що процес створення професійної державної служби як особливого правового, соціального, економічного, організаційного, культурного інституту охоплює тривалий проміжок часу і зумовлюється загальними закономірностями розвитку суспільства й держави, сутнісними рисами історичних форм держави, їх завданнями і функціями.

Розвиток державної служби тісно пов'язаний з розвитком державного механізму і функцій держави, існуючим між ними взаємозв'язком. Функції держави реалізуються за допомогою державного механізму, разом з тим від функцій держави залежить структура державного механізму, вони безпосередньо впливають на виникнення, розвиток і зміст діяльності органів держави, визначають організаційну структуру державного управління та вимоги до державних службовців. Первісно, за рабовласницької та ранньофеодальної монархії, функції державних органів виконували переважно окремі посадовці без штату чиновників або з дуже обмеженим штатом. У XIV-XV ст., у зв'язку з формуванням централізованих станово-представницьких монархій з'являються органи державного управління з досить значним апаратом. За патріархального типу політичного панування (М. Вебер) цей апарат формується не за принципом ділової компетенції, а на основі особистої відданості. Вірність монарху є основою і для просування по службі.

Кардинальні зміни в розвитку державної служби були зумовлені початком індустріальної фази розвитку людської цивілізації, яка збіглася з переходом від станово-представницьких до абсолютистських монархій. Для абсолютистських монархій були характерними централізація управління, створення єдиного, ієрархічно побудованого і розгалуженого державного апарату. Наприкінці XVIII ст. у країнах Європи почали інтенсивно формуватися місцеві органи державної влади. Законодавчі й найважливіші судові функції, як і раніше, були зосереджені в центральних органах влади, але поточні питання поступово передаються у відання локальних органів, у тому числі й судів, що формувалися переважно з представників місцевої знаті і заможного бюргерства. Як наслідок у центрі й на місцях формується професійна бюрократія як певний соціальний прошарок, що з часом набуває значної ваги у суспільстві. Унаслідок змін в економічній сфері і переходу до індустріального суспільства формуються нові вимоги до управлінців. Для якісного виконання державних функцій у нових суспільних умовах виникає потреба у спеціальних знаннях, особливо в таких галузях, як право, економіка, облік тощо. Державна служба стає все більш професійною і орієнтується не тільки на задоволення потреб монарха або аристократії, а й на врегулювання загальнодержавних справ, надання послуг населенню. Відповідно до цього змінюються й саме ставлення до державних осіб, вимоги до формування складу державних установ. Серед

умов, що визначають придатність до державної служби, на перше місце висуваються не тільки і не стільки походження, а природні здібності, працьовитість, досвід, освіта державних службовців. Запорукою просування по службовій ієрархії стає рівень освіти.

Це зумовлює створення системи спеціального навчання державних службовців: з 20–30-х рр. XVIII ст. у провідних університетах Німеччини і Австрії розробляються спеціальні програми, орієнтовані на підготовку адміністративних кадрів для органів державної влади. У багатьох країнах впроваджуються система конкурсного відбору, вступні іспити перед прийомом на державну службу. Зокрема, у Данії і Пруссії з XVIII ст. були запроваджені іспити для претендентів на посади державних службовців, вони мали скласти два іспити, які давали можливість оцінити їхні знання та здібності. Це був важливий крок на шляху становлення професійної державної служби, оскільки завдяки йому значно підвищувалася якість роботи всього державного механізму.

Незважаючи на недоліки, які залишалися від минулих часів (окремі посади були спадковими; система патронату закривала дорогу до державної служби людям без рекомендацій; не всі відомства мали чітко окреслені функції; існувала необмежена можливість підкупу та купівлі по сад; були відсутні соціальні гарантії для державних службовців; переважав колегіальний спосіб ухвалення рішень, який не давав змоги встановити персональну відповідальність тощо), поступово основною вимогою до управлінських кадрів стає професіоналізм. Під впливом гуманістичних ідей Просвітництва службовець починає розглядатися не як особа, що обіймає певну посаду при монаршому дворі, і його особистий слуга, а як служитель держави, відповідальний за свою діяльність не особисто перед монархом, а перед певною державною суверенною владою.

Надалі реорганізація державного апарату відбувалася в трьох основних напрямках і стосувалася змін: в організаційній структурі державного управління; в умовах добору та призначення посадових осіб; у правовому статусі службовців. Створення ієрархічно побудованого і розгалуженого державного апарату призвело до зростання з кінця XVIII ст. обсягів документообігу, а це, у свою чергу, – до збільшення чисельності канцелярських службовців і посилення їхньої ролі в системі державного управління. До кандидатів на ці посади висувалися все більш високі освітні і професійні вимоги. Такий підхід передбачав формування нового неполітичного персоналу, який, незважаючи на начебто технічний характер роботи, досить швидко підняв свій статус у системі управління, оскільки від нього значною мірою залежала якість оформлення і «проходження» документів. Проте не існувало чіткого розмежування між вищими та нижчими державними службовцями, що потребувало відповідного врегулювання. Це було досягнуто за рахунок встановлення відмінності, яка регламентувалася категоріями посад, а надалі – й системою чиновницьких рангів. Розподіл за посадами стосувався здебільшого поділу функцій стосовно вироблення політичної стратегії та виконання рутинної канцелярської роботи. Такий поділ став у майбутньому основою створення і розвитку системи

рангування в державній службі і підставою для організації службової кар'єри. Встановлення в 1705 р. для працівників державного апарату Пруссії системи рангів знаменувало перетворення її в найсуттєвіший показник статусу державного службовця і засіб організації його кар'єри, відкривало працівникам адміністративного апарату можливість просування по службі.

З метою соціального захисту державних службовців була запроваджена постійна достатня зарплата та система пенсійного забезпечення, коли службовцю після звільнення зі служби за віком надавалося грошове утримання. У разі смерті чиновника пенсія призначалася родині. Це було досить важливе рішення, яке гарантувало надійне соціальне й економічне становище тих, хто був відповідальним за державну політику та її реалізацію, забезпечувало привабливість державної служби. У 1790-1810 рр. у Франції було створено для окремих груп службовців пенсійний фонд, який формувався шляхом відрахувань з регулярної платні. Такі заходи з часом були реалізовані в багатьох країнах Європи.

Ці зміни зумовили перетворення державної служби на професію практично в усіх країнах, однак вони ще не були уніфіковані в єдиний кодекс правил, який би забезпечував підґрунтя для подальшого розвитку системи рангів, нормування заробітної плати і пенсій, а також захищав би службовця від безпідставного звільнення з посади.

Високий освітній та професійний рівень чиновників, зростання їх впливу в суспільстві і пов'язана з ним самосвідомість при значній залежності від волі керівника установи, чиновника вищого рівня вимагали визначення ступеня їх підпорядкованості та правового захисту. Вперше на законодавчому рівні процес проходження державної служби був урегульований у королівстві Баварія в 1805 р., в подальшому такі закони були прийняті в усіх європейських країнах.

Загальна концепція державної служби, яка склалася до кінця XIX ст., фактично існує й сьогодні. Сучасні моделі її побудови остаточно сформувалися під впливом демократизації державного управління. Державна служба все більше переорієнтовується на забезпечення потреб населення. Тим самим долається відчуження громадян від державного апарату, створюється обстановка соціального партнерства, що сприяє стабілізації суспільства, його розвитку на справді демократичній основі.

2.2 Виникнення та організація служби на українських землях у період середньовіччя (XI-XVII ст.)

Зародження державності у східних слов'ян у середині IX ст. і необхідність реалізації політичної влади та функцій держави зумовили виникнення державної служби. Звичайно, природа державного ладу кожного з державних утворень, які існували на українських землях, визначала зміст діяльності державних органів та осіб, які виконували функції держави через систему цих органів. З виникненням Давньоруської держави органи суспільного самоврядування, такі як народні збори, рада старійшин, поступово втрачають своє значення, і на перше місце в управлінні виходить влада князя та

його оточення, передусім дружинників. Проте в IX-X ст. у суспільстві ще продовжували панувати родоплемінні відносини. Феодалізація перебувала в зародковому стані, оскільки в умовах перехідного суспільства перші князі не створювали власних доменіальних володінь, не жалували земель своїй дружині, яка спочатку жила на повному утриманні на княжому дворі. Князь в основному сам, спираючись на дружину як елементарний апарат управління, виконував нескладні на той час функції держави: був воєнним вождем і визначав зовнішню політику, обкладав вільне населення даниною і збирав її, чинив суд.

Велике значення мали адміністративна, військова, судова, релігійна реформи Володимира Великого, які завершили перетворення Давньоруської держави на ранньофеодальну монархію. Великий князь мав законодавчу, судову владу, контролював службовців, керував військом, організовував міжнародні зв'язки. Виконання цих повноважень забезпечували княжі та земські службовці.

Урізноманітнення функцій держави зумовлювало розростання управлінського апарату. Десяткова система управління (з тисяцькими, соцькими, десяцькими), яка виросла з військово-дружинної організації, змінюється двірцево-вотчинною системою управління. За цією системою управління державою поєднувалось з управлінням княжим двором. Особисте і державне в цьому разі розглядалось як єдине ціле. Усі важелі управління державою концентрувалися у дворі великого князя. Двірцево-вотчинне управління виникло раніше, ніж в інших руських землях, у Галицько-Волинському князівстві.

Приблизно із середини XII ст. утворюється княжий двір як структура державного управління, який об'єднував у своєму складі представників різних соціальних страт: від найближчого оточення князя, вищих урядовців (печатника, тисяцького, радників), великих бояр і воєвод до дворян і слуг. Усі вони були на княжій (державній) службі й були об'єднані особистими неформальними зв'язками. Довгий час двір не був достатньо структурованим, а урядовці не мали чітко визначених посад і окреслених функцій. Діяльність княжого двору охоплювала всі сфери життя держави. Усі посадовці, особливо вищого рангу, тривалий час виконували свої обов'язки де-факто, адже їхні посади не були за ними закріплені законодавчо чи якимось інакше.

Це відповідало реаліям політичного життя в середньовіччі, яке змушувало государя часто давати доручення не певним особам, а тим, хто був під рукою. Щоправда, вже в другій половині XII ст. джерела називають осіб (зазвичай бояр), за якими часом закріплювалися певні обов'язки, найчастіше військового чи дипломатичного характеру.

Поступово відбувається розподіл, уточнення виконуваних ними функцій, установлюється їх відносна спеціалізація. У період феодальної роздробленості ця структура державного апарату продовжувала розвиватися в нових умовах. Вищими посадовими особами в апараті центрального управління князівств і земель були двірські, конюші, стольники. Будучи двірськими чинами, вони керували певною галуззю управління всього князівства. З числа бояр і дружинників князь призначав для управління окремими територіями

посадників, тисяцьких, воєвод. У мирний час усі ці урядовці виконували адміністративні, поліцейські і судові функції, але у воєнний час вони ставали начальниками військових сил. У їхньому підпорядкуванні перебували тіуни, вирники, отроки, дитячі, мечники та інші особи, які допомагали представникам князівської адміністрації здійснювати адміністративні та судові функції на місцях. Характерною рисою управління залишалася система «кормління», за якої частина прибутків від волостей спрямувалася на утримання апарату.

Найбільш впливовим у цьому апараті був дворський. Це був керуючий князівським двором, і він очолював, по суті, весь апарат управління княжого домену. Дворський супроводжував князя в його походах за межі князівства, часто замість князя виконував суддівські функції, був «за суддю княжого двору» і як такий входив до складу боярської думи. Тисяцький стояв у княжому дворі лише на один шабель нижче від дворського і вважався другим у придворній ієрархії. Зазвичай тисяцький командував «малою дружиною» княжого двору, військовим контингентом, що завжди був під рукою в государя. Важливу роль відігравав «печатник» – хранитель княжої печатки, один з найвищих чинів двору государя. Він відав князівською канцелярією, охороняв князівську скарбницю, яка водночас була і князівським архівом. Подібні посади в той час були відомі й у Європі під назвою «канцлер». Ще однією значною фігурою княжого двору був стольник, який відповідав за своєчасне надходження доходів з князівських земель і був наділений відповідними повноваженнями з управління князівськими землями.

Після входження українських земель до складу Великого князівства Литовського для організації управління державою була запозичена існуюча система управління. Причому запозичувалася не тільки сама структура адміністративного управління, а й зміст владних повноважень кожного з представників цієї влади. Фактично Україна складалася з великих удільних, майже самостійних князівств, державно-політичний зв'язок яких з центральною владою обмежувався визнанням васальної залежності і обов'язком брати участь у військових заходах.

Тема 3 Правовий статус державного службовця

3.1 Державні службовці: правовий статус і соціальні функції

Організація і діяльність державних органів здійснюється державними службовцями. Загальні положення діяльності та статус державного службовця передбачені Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р.

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті для практичного виконання завдань і функцій держави. Ці особи є державними службовцями, мають відповідні службові повноваження, обіймають певні посади й отримують заробітну платню за рахунок державних коштів.

Функції державної служби:

– забезпечення ефективного функціонування всіх гілок державної влади;

– забезпечення реалізації прав, свобод, законних інтересів та обов’язків людини і громадянина.

Державна служба є головним засобом реалізації функцій соціальної держави.

Виходячи зі ст. 1 Закону України «Про державну службу» державний службовець – це особа, яка:

1) здійснює професійну діяльність на посаді в державному органі та його апараті й виконує завдання та функції держави;

2) здійснює організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, які покладені на цю особу законами або іншими нормативними актами;

3) отримує заробітну платню за рахунок державних коштів.

Правовий статус державного службовця – це зміст (суть) державно-службових правовідносин. Він розкривається через встановлення обов’язків, прав, обмежень та відповідальності. Обов’язки характеризують суть його службової діяльності, оскільки держава приймає громадянина на службу, головним чином, з метою покладення на нього відповідних посадових обов’язків. До загальних обов’язків державних службовців належать: дотримання Конституції України, реалізація законів та підзаконних нормативно-правових актів, забезпечення ефективної роботи та сумлінне виконання завдань і функцій державних органів, своєчасне і точне виконання рішень державних органів та посадових осіб.

Конкретні службові обов’язки визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються в посадових положеннях та інструкціях.

З посадовими обов’язками тісно пов’язані права, які надаються державному службовцю для виконання службових обов’язків. Права можна поділити на три групи:

1) права, які забезпечують усвідомлення державним службовцем свого правового статусу і його правового захисту (право на ознайомлення з документами, які стосуються посади державної служби, умовами просування по службі; право на проведення службового розслідування тощо);

2) права, які сприяють безпосередньому виконанню посадових обов’язків (право на отримання в установленому порядку інформації та матеріалів, необхідних для виконання посадових обов’язків, право на підвищення кваліфікації);

3) права, що сприяють посиленню службової активності державного службовця та забезпеченню соціального захисту (участь за власною ініціативою в конкурсі на заміщення вакантної посади, право на просування по службі, право на щорічну оплачувану відпустку, право на пенсію).

До правового статусу державного службовця також входять норми, які встановлюють певні обмеження, що пов’язані з прийняттям на державну службу та проходженням державної служби. Щодо прийняття на державну службу, то не можуть бути призначені на посади особи, які: визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісним із

обійманням посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками.

До обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, належать: заборона брати участь у страйках або вчиненні інших дій, що перешкоджають нормальному функціонуванню державних органів; заборона дій, які визнаються законом корупційними (незаконне отримання матеріальних благ, пільг» кредитів, позичок або інших переваг у зв'язку з виконанням посадових обов'язків) та інші спеціальні обмеження, передбачені ст. 6 Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р.

Порушення державними службовцями норм, які регламентують їх службову діяльність, тягне за собою юридичну відповідальність. Залежно від характеру і тяжкості вчиненого, може наступати дисциплінарна, адміністративна, цивільна та кримінальна відповідальність. Дисциплінарна відповідальність застосовується в порядку службової підлеглості. Підставою дисциплінарної відповідальності є невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, вчинення дій, які ганьблять особу як державного службовця, або дискредитують державний орган, у якому він працює. До державного службовця можуть бути застосовані такі дисциплінарні стягнення, як догана і звільнення (на підставі Кодексу законів про працю), а також заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду (на підставі Закону України «Про державну службу»).

Цивільно-правова відповідальність державних службовців настає в порядку, передбаченому Цивільним кодексом України.

Адміністративна відповідальність державних службовців, зокрема, посадових осіб, настає за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входять до їхніх службових обов'язків. Отже, вони несуть адміністративну відповідальність не тільки за невиконання цих вимог і правил ними особисто, а й за невиконання цих вимог і правил їхніми підлеглими. Державні службовці також виступають спеціальними суб'єктами адміністративних правопорушень, передбачених Законом України «Про боротьбу з корупцією».

Правові акти управління. Правові акти управління розглядаються у зв'язку з діяльністю органів і посадових осіб виконавчої влади, якій властивий підзаконний характер. Ця діяльність спрямована на забезпечення законів. Видання правових актів органами (посадовими особами) виконавчої влади зумовлено необхідністю реалізації завдань державного управління. Отже, їх можна вважати важливим засобом реалізації цілей виконавчої влади. Правовим актам управління властиві такі ознаки:

- вони мають підзаконний характер;
- виражені в офіційно встановлених документах (поставові, розпорядженні, наказі);

- містять юридично-владні волевиявлення органу (посадової особи), правила поведінки або індивідуальні приписи, обов'язкові для виконання суб'єктами адміністративного права;

- породжують виникнення, зміну, припинення адміністративно-правових відносин.

Правові акти в теорії адміністративного права прийнято класифікувати за різними критеріями:

- за юридичними властивостями (нормативні та індивідуальні);

- за територією дії;

- за характером компетенції (акти загального, міжгалузевого, галузевого управління);

- за органами, які їх видають (укази, розпорядження, постанови, накази, інструкції).

Нормативно-правові акти Президента набувають чинності через 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їхнього опублікування в офіційному друкованому виданні. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо інше не передбачено в цих актах. Акти Кабінету Міністрів, які визначають права та обов'язки громадян, набувають чинності не раніше дня їхнього опублікування в офіційних друкованих виданнях. Ними є «Офіційний вісник України», «Відомості Верховної Ради України», газети «Урядовий кур'єр» та «Голос України».

3.2 Права та обов'язки державних службовців

Одним з елементів правового статусу державного службовця є права державного службовця. Державний службовець в Україні, як і будь-який суб'єкт права – громадянин України, має конституційно закріплені права. Однак з погляду державно-службової діяльності найважливішим аспектом є службові права, з реалізацією яких можна говорити про функціонування державної служби. Службові права безпосередньо пов'язані з виконанням посадових обов'язків.

Визначені Законом України «Про державну службу» права державного службовця можна поділити на три групи:

- права, які забезпечують розуміння службовцями свого правового статусу та його правовий захист;

- права, які сприяють безпосередньому виконанню службових обов'язків;

- права, які сприяють посиленню посадової активності державного службовця, реалізації його конституційних прав і свобод, які забезпечують соціальні гарантії державного службовця.

До першої групи прав державного службовця належать:

- а) ознайомлення з документами, які визначають його права та обов'язки на державній посаді державної служби, критерії оцінки якості роботи та умови просування по службі, а також організаційно-технічні умови, потрібні для виконання ним посадових обов'язків;

б) ознайомлення з усіма матеріалами своєї особової справи, з відгуками про свою діяльність та іншими документами до внесення їх в особову справу, долучення до особової справи своїх пояснень;

в) проведення на його вимогу службового розслідування для спростування відомостей, які плямують його честь і гідність;

г) право на звертання державного службовця до відповідних органів державної влади або до суду для вирішення спорів, що пов'язані з державною службою, в тому числі з питань проведення атестацій, їх результатів, змісту виданих характеристик, прийому на державну службу, її проходження, реалізації прав державного службовця, переведення на іншу посаду державної служби, дисциплінарної відповідальності державного службовця, звільнення його з державної служби.

До другої групи прав державного службовця належать: а) одержання в установленому порядку інформації та матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків;

б) відвідування в установленому порядку для виконання посадових обов'язків підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності;

в) прийняття рішень і участь у їх підготовці відповідно до посадових обов'язків;

г) підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації за рахунок коштів відповідного бюджету;

д) внесення пропозицій щодо вдосконалення державної служби в будь-які інстанції.

Третю групу прав державного службовця становлять:

а) участь за своєю ініціативою в конкурсі на заміщення вакантної посади;

б) просування по службі, збільшення заробітної плати з урахуванням результатів і стажу роботи, рівня кваліфікації;

в) пенсійне забезпечення з урахуванням стажу державної служби;

г) об'єднання в професійні спілки з метою захисту своїх прав, соціально-економічних і професійних інтересів;

д) право на заробітну плату, що складається з посадового окладу, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок;

е) право на щорічну оплачувану відпустку тривалістю щонайменше 30 календарних днів, якщо законодавством не передбачено більш тривалої відпустки з виплатою допомоги для оздоровлення у розмірі посадового окладу;

є) право на віднесення до стажу державної служби державного службовця інших періодів трудової діяльності (до стажу державної служби державного службовця, що дає право на одержання надбавки за вислугу років, додаткової оплачуваної відпустки, призначення пенсії за вислугу років і виплату грошової винагороди в разі виходу на пенсію, включаються періоди роботи, що визначаються відповідними актами Кабінету Міністрів України);

ж) медичне обслуговування державного службовця та членів його сім'ї, у тому числі після виходу його на пенсію.

Обов'язки державного службовця характеризують сутність його службової діяльності, бо орган державної влади приймає на роботу громадянина в основному з тим, щоб покласти на нього відповідні посадові обов'язки.

Законодавство про державну службу визначає лише основні обов'язки державних службовців. Водночас для окремих категорій державних службовців спеціальними нормативними актами встановлюються особливі обов'язки.

Коло основних обов'язків державного службовця визначається ст. 10 Закону України «Про державну службу»:

- додержання Конституції України та інших нормативних актів законодавства України;
- забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції;
- недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;
- безпосереднє виконання покладених на нього службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;
- сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість у роботі.

Державний службовець органічно пов'язаний з державою, й уже через це до нього висуваються специфічні вимоги: не чинити дій, які приводять до підризу авторитету державної служби, не брати участі в страйках, а також інших діях, що порушують функціонування державних органів.

Один з аспектів цього обов'язку полягає в тому, що державні службовці мають утримуватися не лише від дій чи виступів, а й від висловлювань, які можуть зашкодити державній службі або завдати збитків державному органу чи справити враження, що державні службовці не дотримуються або діють у супереччя державним і суспільним інтересам.

Обов'язок не чинити дій, які ускладнюють роботу органів державної влади, модифікується залежно від посади, яку обіймає службовець. Так, несумісні з посадою державного службовця публічні заяви про неправильну політику Кабінету Міністрів України, публічна критика Президента, Прем'єр-міністра, міністра, інших керівників органів державної влади.

Державний службовець не має права використовувати свої службові обов'язки, авторитет державної служби і знання документів для того, щоб критикувати діяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб. Державний службовець не має права критикувати свого керівника, орган, у якому він служить, щодо питань політики, яку мають проводити цей орган і

посадові особи. Якщо державний службовець не згодний з цією політикою, він має подати у відставку.

Державний службовець не має права апелювати до преси, оскільки інформацію можуть надавати лише вповноважені на це державні службовці. Про діяльність, недоліки, упущення чи зловживання по службі в діяльності відповідного органу державної влади можна рекомендувати державним службовцям звертатися у вищі органи, до вищих керівників, зокрема до Кабінету Міністрів України.

Державні службовці не мають права брати участь у політичних акціях. У разі висування кандидатами в народні депутати України чи депутати органів місцевого самоврядування їм має надаватися відпустка за свій рахунок на весь термін виборної кампанії.

Законодавство, а також посадові інструкції визначають конкретні функції та повноваження державних службовців, які зобов'язані правильно їх виконувати. Невиконання або неналежне виконання службових повноважень можна розглядати як посадовий проступок.

Закон України «Про державну службу» передбачає, що державний службовець зобов'язаний діяти в межах своїх повноважень. Ця вимога зобов'язує державного службовця мати цілком точні уявлення про обсяг і межі повноважень щодо своєї посади.

Нормативними актами визначено правила підпорядкування між посадами державних службовців, яких має також дотримуватися державний службовець, здійснюючи повноваження в межах наданих йому прав і згідно з посадовими обов'язками.

Обов'язок державного службовця здійснювати повноваження нерозривно пов'язаний з іншою вимогою – дотриманням установленого в органі службового розпорядку, тобто встановленого режиму робочого часу, порядку виконання обов'язків тощо.

Виконання обов'язків на певній посаді державного службовця з дотриманням установленого в державному органі розпорядку й означає виконання повноважень державного службовця даного державного органу.

Якщо державний службовець використовує надані йому повноваження з іншою метою або виходить за межі наданих йому прав, то його дії можуть бути кваліфіковані як посадовий проступок.

Державний службовець не може допускати перевищення посадових повноважень.

Державні службовці можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності за присвоєння ними повноважень посадової особи і вчинені ними дії, що призвели до істотного порушення прав і законних інтересів громадян та організацій. Внесення державними службовцями свідомо неправильних відомостей до офіційних документів, а також внесення ними в зазначені документи виправлень, які спотворюють їх справжній зміст, якщо це зроблено з корисливої або з особистої зацікавленості (службовий підлог), переслідується в кримінальному порядку.

Державні службовці зобов'язані визнавати права та свободи громадян, забезпечувати й захищати їхні законні інтереси. Права та законні інтереси громадян для службовців є найважливішими категоріями. Виконуючи ці обов'язки, державні службовці забезпечують стабільність суспільних відносин, дотримання режиму законності, гарантують загальний правопорядок. Якщо права й законні інтереси громадян захищені державою (державними службовцями), одне з найважливіших службових завдань вважається виконаним.

Оскільки державна служба ґрунтується на принципах ієрархічної підлеглості, державні службовці зобов'язані виконувати накази, розпорядження та вказівки вищих щодо підлеглості керівників, видані в межах їхніх посадових повноважень, за винятком явно незаконних.

Державний службовець зобов'язаний виконувати всі загальні інструкції, вказівки, письмові чи усні особисті розпорядження керівників, які перебувають на вищому посадовому ієрархічному ступені.

Усі розпорядження державний службовець виконує під особисту відповідальність. Тому, отримавши для виконання розпорядження, державний службовець має його оцінити з погляду відповідності закону та державним інтересам.

Згідно зі ст. 10 Закону України «Про державну службу» державний службовець зобов'язаний, якщо існує хоча б найменший сумнів щодо правомірності отриманого для виконання доручення, одразу повідомити про це в письмовій формі посадову особу, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу. У цьому разі умовою правомірності доручення буде письмове підтвердження виданого розпорядження вищим за посадою керівником.

Вступаючи на державну службу, державний службовець має бути готовим якісно виконувати службові функції та посадові обов'язки. Щодо ділових якостей, він має відповідати тим вимогам, що впливають з призначення та змісту посади, яку він обіймає. Теоретичне й практичне навчання є службовим обов'язком усіх державних службовців.

Суттєвою ознакою та складовою професійної діяльності державного службовця є дотримання ним норм службової етики. Передбачається, що громадянин, вступаючи на державну службу, суб'єктивно має моральне право зайняти цю посаду, тобто він не лише має професійні якості, а й позитивно характеризується з морального боку, має розвинене почуття чесності, обов'язку, совісті, відповідальності тощо. Тому дуже важливою є вимога щодо дотримання державним службовцем норм службової етики та встановленого в державному органі службового розпорядку.

Державний службовець має сумлінно та самовіддано виконувати свій професійний обов'язок.

Державний службовець своєю поведінкою має демонструвати прихильність до суспільного ладу в дусі Конституції України та конституційних законів і виступати за їх виконання. В усіх відносинах і суспільних контактах державний службовець зобов'язаний дотримуватися того

ступеня витримки й акуратності, які продиктовані його службовим становищем відносно суспільства та обов'язків державного органу, де він служить.

Збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала відома державним службовцям під час виконання обов'язків, а також іншої інформації, яка не підлягає згідно з законодавством розголошенню, визначається законами України та відповідними нормативними актами. Державний службовець зобов'язаний зберігати в таємниці інформацію, яка стала йому відомою під час виконання ним службових обов'язків і зачіпає приватне життя, честь і гідність громадян.

Державний службовець не може використовувати інформацію і після припинення державної служби, якщо ця інформація стала йому відома у зв'язку з виконанням ним посадових повноважень і становить державну, службову та іншу таємницю, що охороняється законом. Після припинення державно-службових відносин державний службовець зобов'язаний повернути всі документи, які містять службову інформацію, в орган державної влади.

Державний службовець зобов'язаний своєчасно розглядати у межах своїх посадових обов'язків звернення громадян і громадських об'єднань, а також підприємств, установ і організацій, державних органів і органів місцевого самоврядування та приймати щодо них рішення у порядку, визначеному законами України.

3.3 Захист права на державну службу

Закон «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII

1. У разі порушення наданих цим Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації.

У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів.

2. Керівник державної служби на вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів утворює комісію у складі не менше трьох осіб.

До складу комісії включаються в однаковій кількості:

- представники керівника державної служби, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу;
- представники державного службовця, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу;
- представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

3. Керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення).

У разі утворення комісії відповідно до вимог частини другої цієї статті письмова відповідь (рішення) керівника державної служби має ґрунтуватися на висновку комісії.

4. У разі неотримання в установленій частиною третьою цієї статті строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

5. За результатами розгляду скарги центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, надає державному службовцю вмотивовану відповідь не пізніше 20 календарних днів з дня надходження скарги та в разі встановлення факту порушення прав державного службовця направляє відповідному державному органу обов'язкову для виконання вимогу про усунення відповідних порушень.

6. Якщо права державного службовця, встановлені цим Законом, порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створили перешкоди в реалізації прав державного службовця, він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

7. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, за фактом подання скарги ініціює та проводить службове розслідування в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою перевірки фактів, викладених у скарзі.

У разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод у їх реалізації винні у порушенні посадові особи повинні бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом.

Порушені права державного службовця підлягають безумовному поновленню, а перешкоди в реалізації цих прав - усуненню.

8. Заявник має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, наданих йому цим Законом, до суду.

Тема 4 Правове регулювання державної служби

4.1 Основні Закони

Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України

та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби, регулюються цим Законом, якщо інше не передбачено законом.

Дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом.

В умовах державотворення в Україні, а відповідно й ускладнення завдань та функцій держави роль і значення державної служби невинно зростають. Останнім часом законодавчими та виконавчими органами здійснено певні заходи щодо вдосконалення правового регулювання державно-службових відносин та організації державної служби. Прийнято низку законів та законодавчих актів, що регулюють окремі напрямки державно-службової діяльності: про місцеву державну адміністрацію, про Прикордонні війська України, про Прокуратуру України, про Збройні Сили України, про освіту, про міліцію України та ін. Усі вони тією чи іншою мірою стосуються питань організації та проходження державної служби у відповідних державних органах. Закон України «Про державну службу» спрямовано на врегулювання суспільних відносин, що охоплюють діяльність держави стосовно створення правових, організаційних, економічних, соціальних умов реалізації громадянами права на державну службу. В преамбулі цього Закону встановлено, що він визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті, але зміст Закону дозволяє зробити висновок про те, що він практично регулює діяльність апарату органів виконавчої влади.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Її основними напрямками є: вивчення цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Для проведення державної політики та функціонального управління державною службою утворено Головне управління державної служби України.

На Головне управління державної служби покладаються прогнозування і планування потреб державних органів та їх апарату в кадрах, забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямків політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті, розроблення і внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативних актів з питань державної служби, розроблення, координація і контроль здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби та вирішення інших питань організації і правового регулювання державної служби.

У кожному органі виконавчої влади управління державною службою здійснює керівник відповідного органу.

Оскільки питання функціонування державної служби в державних органах, правове становище яких регулюється спеціальними законами України, вирішуються цими органами, то важливим є створення та функціонування Координаційної ради з питань державної служби для визначення шляхів,

засобів і форм реалізації основних напрямків у сфері державної служби, об'єднання зусиль усіх державних органів щодо підвищення ефективності державної служби.

Правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів комітетів Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та суддів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів Вищого господарського суду України, Голови та суддів Вищого адміністративного суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

Правове становище державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, Служби безпеки, внутрішніх справ та ін., здійснюється відповідно до Закону «Про державну службу», якщо інше не передбачено законами України.

4.2 Забезпечення законності в державному управлінні. Специфіка юридичної відповідальності в державному управлінні

У загальнотеоретичному розумінні «законність» розглядається як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі, її сутність полягає в обов'язковості виконання приписів правового характеру.

У сфері функціонування виконавчої влади, у діяльності органів державного управління ця вимога проявляється особливо суворо. Вона міститься у багатьох нормативних актах, починаючи з Конституції України, і формулюється, як правило, згідно із законом і основана на ньому. Юридичні норми є обов'язковими для всіх і доти, доки вони не змінені чи не відмінені, всі державні та недержавні структури, їх представники, формування громадськості, громадяни України та іноземці зобов'язані суворо їх дотримуватися.

Таким чином, законність, по-перше, передбачає наявність законів, що виражають волю народу і відображають пізнані об'єктивні закономірності суспільного розвитку, по-друге, означає одноманітне розуміння, застосування, безумовне та чітке виконання законів і основаних на них інших правових актів усіма державними органами, посадовими особами, громадянами, громадськими формуваннями, а також усіма іншими суб'єктами суспільних відносин. Законність у сфері державного управління ґрунтується на таких принципах:

1) загальнообов'язковість законів для всіх без винятку органів, закладів, організацій, посадових осіб, громадян тощо. Саме в цьому виявляється загальність приписів, які містяться у законах і підзаконних актах;

2) єдності законності, тобто одноманітному розумінні та застосуванні законів на всій території держави;

3) неприпустимості протиставлення законності та доцільності. Це означає, що сам закон є вищим ступенем прояву доцільності.

Цей принцип не виключає творчого розуміння закону та законності, а саме передбачає, що будь-який варіант рішення при застосуванні закону має обов'язково здійснюватися в межах правових приписів.

Законність у діяльності державного апарату виявляється у такому:

1) всі рішення, що приймаються державним органом, мають відповідати чинному законодавству;

2) рішення, що приймаються державним органом, мають не виходити за межі повноважень цього органу, тобто вони можуть прийматися тільки з питань, що віднесені до його компетенції;

3) усі рішення державних органів приймаються у такому порядку і таких формах, які відповідають нормативним приписам;

4) взаємовідносини державних органів з недержавними структурами, громадянами та їх об'єднаннями, а також іншими громадськими формуваннями (органи самоорганізації населення) здійснюються у межах взаємних прав та обов'язків, які визначені на законних підставах.

Держава забезпечує реалізацію законності з допомогою системи її гарантій. Гарантіями законності є наявність у держави:

- по-перше, загальних умов забезпечення режиму законності;
- по-друге, спеціальних засобів забезпечення режиму законності.

До першої групи гарантій, тобто *загальних умов забезпечення режиму законності*, належать: 1) політичні передумови забезпечення режиму законності; 2) економічні передумови забезпечення режиму законності; 3) ідеологічні передумови забезпечення режиму законності; 4) організаційні передумови забезпечення режиму законності.

Політичними передумовами забезпечення режиму законності є наявність: а) громадянського суспільства та б) правової держави.

Економічними передумовами забезпечення режиму законності є наявність: а) рівня добробуту, за якого забезпечуються життєво необхідні потреби людини; б) необхідних для підтримки такого добробуту ресурсів, ринку товарів, капіталів, послуг; в) фактичної свободи колективних і індивідуальних суб'єктів економічних відносин; г) усвідомлення суб'єктами економічних відносин необхідності додержання фіскальних обов'язків, перед державою.

Ідеологічними передумовами забезпечення режиму законності слід вважати наявність у держави системи ідей, поглядів, програм, які спроможні консолідувати суспільство з метою вирішення соціально-економічних проблем і конфліктів. Така система є опорною конструкцією для формування правосвідомості, оснований на визнанні абсолютної цінності прав людини, а також відповідної правової культури державних службовців. Велике значення для існування законності та правопорядку має правова культура посадових осіб і громадян, правосвідомість, які ґрунтовані на визнанні абсолютної цінності основних прав людини. Велике значення має переконання, заохочення, доцільний примус, що вміло організовані.

Організаційними передумовами забезпечення режиму законності, що чинять істотний вплив на її стан, є такі фактори, як структура державного апарату, кваліфікація службовців, ефективність функціонування системи

правової підготовки персоналу, чіткий і раціональний поділ повноважень та ін. Не остання роль для створення умов зміцнення та підтримки режиму законності належить організаційним заходам щодо зменшення рівня таємності, створення відомчих центрів інформації та зв'язків із громадськістю, вдосконалення дозвільної системи, ліквідації апаратних надмірностей та ін.

До другої групи гарантій, тобто *спеціальних засобів забезпечення режиму законності*, належать: а) організаційно-структурні формування; б) організаційно-правові методи. Взаємодія організаційно-структурних формувань і організаційно-правових методів утворює особливий державно-правовий механізм забезпечення законності.

Організаційно-структурні формування – це ті державні органи і недержавні структури, на які покладено обов'язок з підтримання і зміцнення режиму законності.

Організаційно-правові методи – це види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності.

В юридичній теорії та практиці ці організаційно-правові методи прийнято називати *способами забезпечення законності*.

Залежно від змісту, характеру, особливостей застосування юридичних наслідків розрізняють такі способи забезпечення законності: а) контроль; б) нагляд; в) звернення до державних органів із заявами, пропозиціями, скаргами з питань забезпечення законності.

Практика свідчить, що застосування перелічених способів є надійною гарантією забезпечення законності в управлінській системі держави.

Специфіка юридичної відповідальності в державному управлінні.

Надзвичайно важливим і актуальним питанням здійснення управлінської діяльності є проблема відповідальності в державному управлінні, в тому числі і юридичної відповідальності. Розпочате з набуттям Україною незалежності реформування її політичної системи, а відповідно розвиток різноманітних форм самоуправління (саморегуляції), децентралізації управління змінюють правовий стан та компетенцію суб'єктів державного управління. Це, в свою чергу, приводить до змін форм державно-правового примусу і відповідальності в сфері державного управління у напрямку їх розширення та появи нових механізмів примусу і відповідальності, які дають змогу застосовувати їх безпосереднім учасникам управлінських відносин через різні демократичні інститути правової держави.

Сьогодні, однак, слід розглядати цю проблему за реальним станом, коли процес державного управління, вплив суб'єкта управління на його об'єкт все ще носить переважно державно-владний характер. Форми цієї державно-владної діяльності різні: нормативно-правове регулювання, правозастосувальна діяльність, організаційно-правова діяльність тощо. Слід зазначити, що незалежно від того, носить ця діяльність правову форму чи ні, вона є державно-владною і включає державний примус.

Характер і обсяг правового регулювання у сфері державного управління є традиційним предметом досліджень, будучи досить спірним питанням у науці.

На думку М. Краснова, це сталося внаслідок поділу відповідальності на «позитивну» і «негативну». Такий розподіл був не випадковим в умовах адміністративно-командної радянської системи і призвів до того, що у відносинах, пов'язаних із владою та управлінням, виявилось втраченим ядро будь-якої відповідальності.

У сучасних умовах державотворення на суб'єкт управління покладається відповідальність за всі несприятливі наслідки, викликані неправовим або невмілим використанням владних повноважень. Саме

такий підхід є однією з умов ефективної діяльності органів державного управління, а відповідно, й політичної стабільності в державі. Як засвідчує практика, основний акцент робиться на правах органів державного управління, посадових осіб, і не завжди достатньо виділяється відповідальність за помилкові рішення і дії, бездіяльність. Це призводить до вкрай негативних наслідків у здійсненні державного управління.

Актуальність цієї проблеми зростає з огляду на основоположні конституційні положення. Йдеться про ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Оскільки йдеться про відповідальність органів та посадових осіб, наділених владними повноваженнями, то є доцільним вживання поняття «публічно-правової відповідальності». Тобто якщо брати механізм юридичної відповідальності в цілому, то в нашому випадку йдеться про його державно-правовий склад, відображення цього складу в Конституції та законах, що стосуються державного управління.

В.Шаповал, даючи аналіз поняття конституційно-правової відповідальності, до її особливостей відносить те, що вона може мати місце за умов, коли норми права взагалі не порушуються. «В таких випадках, – стверджує Шаповал, – відповідальність пов'язується з тими діями, котрі розцінюються як негативні в політичному плані». Великий інтерес в юридичній науці викликає проблема класифікації юридичної відповідальності. Деякі автори розрізняють відповідальність за видами правопорушень і за характером застосованих санкцій. Так, О. Лейст виділяє персональну й колективну відповідальність, розрізняючи її за суб'єктом правопорушення. За характером порушення він розділяє «відповідальність за вину» і «відповідальність без вини», за способом її виникнення і здійснення – відповідальність, що виникає безпосередньо із закону внаслідок правопорушення, і ту, що виникає на основі закону.

Ряд авторів класифікують види юридичної відповідальності за матеріальною ознакою. Така точка зору пояснюється тим, що зміст юридичної відповідальності визначає її галузеву належність. Матеріальна ознака як сукупне поняття охоплює ряд елементів, які відрізняють один вид правової відповідальності від іншого. До таких елементів належать: характер застосовуваних санкцій, міра державного осуду, першочерговість виконуваних завдань, сфера дії. Всі ці елементи впливають зі змісту правової

відповідальності, а тому матеріальна ознака є провідною і за своєю суттю відрізняється від процесуальних класифікаційних підходів, базуючись на матеріальному критерії класифікації. І. Ребане виділяє такі види юридичної відповідальності: кримінальну, адміністративну дисциплінарну, цивільну, відміну незаконних актів і рішень державних органів, а також громадських організацій та їх органів.

Отже, до видів правової відповідальності органу державного управління належить відміна його незаконних рішень, у цьому разі – будь-яких актів органів виконавчої влади. Така відповідальність настає, коли виданий акт або рішення суперечать закону чи іншому нормативно-правовому акту, наділеному значною юридичною силою. Це пояснюється тим, що видання незаконних актів може викликати шкідливі для різноманітних суспільних відносин наслідки.

При цьому відміну незаконних актів і рішень навряд чи можна визнати самостійним видом юридичної відповідальності. Адже юридична відповідальність являє собою врегульовані нормами права відносини між державою і правопорушником, що пов'язані з державним осудом і застосуванням до винуватця заходів державного примусу, тоді як відміна незаконних актів і рішень з правопорушенням може бути й не пов'язана. Видання таких актів може бути наслідком недостатнього вивчення конкретних питань, незнанням законодавства та з інших причин. У цьому разі відміна незаконного акту є лише поновленням законності, а не мірою відповідальності.

З іншого боку, видання незаконних актів може бути наслідком здійснення правопорушення конкретною посадовою особою, що виражається у зловживанні службовим становищем, халатному ставленні до посадових обов'язків та інших негативних дій. Тут юридична відповідальність застосовується до конкретного суб'єкта, що здійснив правопорушення, тобто відбувається безпосередній вплив на особу правопорушника, до якого залежно від ступеня суспільної небезпеки правопорушення може бути застосовано й конкретний вид такої відповідальності (цивільної, адміністративної, кримінальної).

Крім того, в окремих випадках посадові особи органів державного управління можуть нести цивільно-правову відповідальність, передбачену статтею 56 Конституції України. У ній, зокрема, говориться, що громадяни мають право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. «Кожному гарантується право, – стверджує ст. 55 Основного Закону, – на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

29. Горниціями А. А. Державна дисципліна / А. А. Горниціями. – Київ : Політиздат, 1989 – С. 118–119.

У теорії управління відповідальність за якість управління пов'язують у першу чергу з системою управління та її органами, однак законодавча практика пов'язує конкретні форми відповідальності в основному з посадовою особою. Зарубіжна теорія і практика надають цій проблемі велику увагу, виходячи з принципів і особливостей своєї правової системи. Так, професор Боннського університету Ф. Оссенбюль у своїй монографії «Відповідальність держави», присвяченій дослідженню широкого спектра відповідальності як державних органів, так і посадових осіб цих органів розглянув проблему розмежування відповідальності органу державного управління й посадової особи. Він робить висновок про опосередковану відповідальність державних органів у разі неправомірних дій навіть його штатних посадових осіб, які мають місце в межах компетенції. Тобто про безпосередню відповідальність держави навіть у цих випадках не може йтися. Звідси випливає, що розмежування відповідальності органу державного управління і посадової особи визначається межами наданої компетенції. За діями посадової особи, здійсненими нею за рамками компетенції, орган управління не повинен нести відповідальність. Ось чому необхідно створити систему, яка забезпечить ознайомлення всіх зацікавлених суб'єктів управління з характером і межами компетенції посадової особи.

Механізм персоніфікації відповідальності сприяє посиленню відповідальності посадових осіб, а відповідно, збільшенню прав громадян у державному управлінні. Важлива роль у закріпленні такого положення відводиться судовому контролю, для ефективного здійснення якого необхідне чітке правове закріплення посадових обов'язків, які покладені на посадову службову особу. Закон України «Про державну службу» визначив методи забезпечення виконання державними службовцями покладених на них обов'язків та обмеження, пов'язані з проходженням державної служби. Детально про це йшлося у попередньому розділі.

Відповідно до загальної теорії, для кожної галузі права за відповідне правопорушення (тобто порушення властивих їй правових норм) встановлюється свій вид юридичної відповідальності. А. А. Горницями закріплений у законодавстві юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належали, певних благ особистого, майнового або організаційного характеру.

Стаття 38 Закону «Про державну службу» встановлює, що особи, винні в порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством. До державних службовців застосовуються такі види юридичної відповідальності:

- матеріальна (ст. ст. 130, 133 Кодексу законів про працю України);
- дисциплінарна (ст. 14 Закону України «Про державну службу»);
- адміністративна і кримінальна (ст. 16 Закону «Про державну службу», закон «Про боротьбу з корупцією»), а також про звільнення з державної служби за порушення Присяги державного службовця (п. 6 ст. 30 Закону «Про державну службу»).

Крім цих видів юридичної відповідальності, українська теорія права виділяє конституційну відповідальність, яка визнається застосованою до державних органів чи вищих посадових осіб держави. Конституційне правопорушення можна визначити як протиправні винні діяння органів влади або інших суб'єктів, які посягають на форму правління, державний устрій та порядок утворення органів держави, конституційні права громадян». Наслідком такої відповідальності є відставка Прем'єр-міністра, Уряду, окремого міністра, імпічмент Президента, розпуск парламенту. Що стосується державних службовців, то в чинній системі права України їх конституційна відповідальність не передбачена.

Тема 5 Управління державною службою

5.1 Система управління державною службою

У процесі формування державної служби й подальшого розвитку її системи актуалізується питання щодо її управління. Його можна розглядати у двох аспектах:

- як організуючу діяльність, що має певний адміністративний зміст і особливий предмет і здійснюється у визначених організаційно-правових формах;

- як діяльність спеціально створених органів державної влади.

Управління державною службою здійснюється з метою проведення єдиної державної кадрової політики, створення гарантій функціонування органів державної влади відповідно до інтересів держави на базі визначених Конституцією й законами України принципів, забезпечення діяльності державних службовців у органах державної влади.

Управління державною службою характеризується такими ознаками:

- це – практична діяльність, пов'язана з визначенням основних напрямів розвитку та реального функціонування всіх елементів інституту державної служби;

- це – функція органів державної влади, яка виконується в певних організаційно-правових формах і реалізується спеціально створеними структурами;

- основною метою управління є забезпечення досягнення цілей, виконання завдань і функцій держави;

- управління ґрунтується на принципах законності, прозорості, підпорядкованості вищим органам державної влади і посадовим особам нижчих за організаційно-правовим статусом органів і державних службовців, єдності основних вимог, що висуваються до державної служби, стабільності державної служби.

Закон України «Про державну службу» встановлює ієрархічну систему спеціальних органів, які координують роботу та вирішують завдання державної

служби, визначені в законодавчих актах, і забезпечують ефективність державної служби.

До системи органів управління державною службою належать:

– Координаційна Рада з питань державної служби при Президентові України як його консультативно-дорадчий орган.

– Кабінет Міністрів України.

– Головне управління державної служби України.

– Кадрова служба органу державної влади.

Основними завданнями Координаційної Ради є:

– визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення їх ефективності;

– розгляд проектів реформування системи державної служби та підготовка пропозицій до плану заходів її запровадження, аналізу і можливого коригування дій;

– розгляд проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, кадрового забезпечення державної служби та державних підприємств, установ і організацій;

– аналіз взаємодії центральних і місцевих органів державної виконавчої влади щодо реалізації кадрової політики та з питань державної служби, підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності цієї роботи;

– розгляд питань та пропозицій щодо оптимізації та вдосконалення управління державною службою;

– аналіз стану та ефективності використання інтелектуального та управлінського потенціалу держави, розроблення заходів щодо стимулювання праці, посилення правових гарантій, матеріальної та моральної захищеності державних службовців, а також удосконалення адміністративної культури, підвищення відповідальності та запобігання проявам корупції серед державних службовців, посилення суспільної довіри до державної служби;

– аналіз стану та розгляд заходів з удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та керівників державних підприємств, установ і організацій, а також проведення наукових досліджень з питань державної служби;

– вивчення та розроблення пропозицій щодо запровадження вітчизняного та міжнародного досвіду з питань державного управління, державної служби, кадрового менеджменту.

Для забезпечення проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціонального управління державною службою в Україні створено центральний орган виконавчої влади – Головне управління державної служби України (Головдержслужба України).

У межах своїх повноважень цей орган організує виконання актів законодавства України та здійснює систематичний контроль за їх виконанням. Основними завданнями цього органу є:

- участь у формуванні та проведенні разом із іншими державними органами єдиної державної політики у сфері державної служби;
- забезпечення функціонального управління державною службою;
- прогнозування та планування потреби державних органів та їх апарату в кадрах;
- розроблення заходів щодо підвищення ефективності державної служби, координація і контроль їх виконання;
- здійснення методичного керівництва проведенням конкурсного відбору, атестація державних службовців та заходів, спрямованих на запобігання проявам корупції серед державних службовців;
- організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- координація роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади з керівниками державних підприємств, установ і організацій, пов'язаної з укладанням з ними контрактів, їх підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації;
- питань державної служби.

Орган державної влади формує склад і затверджує як свій структурний підрозділ кадрову службу та з питань державної служби, яка має таку компетенцію:

- забезпечує проведення конкурсів на заміщення вакантних посад державної служби, атестацій, проходження державними службовцями випробувань у разі заміщення державних посад державної служби;
- оформлює рішення державних органів, пов'язані з проходженням державними службовцями державної служби, веде особові справи державних службовців, вносить необхідні записи до трудових книжок державних службовців;
- консультує державних службовців з питань їхнього правового статусу, дотримання обмежень, пов'язаних із державною службою;
- аналізує рівень професійної підготовки державних службовців, організує перепідготовку (перекваліфікацію) та підвищення кваліфікації державних службовців.

Органи управління державною службою здебільшого виконують функції державної служби. Водночас, як уже зазначалося, функції державної служби – це, головним чином, вплив державної служби на розвиток держави і, як наслідок, забезпечення добробуту суспільства, якому й служить сама держава.

Практично кожний орган чи структурний підрозділ з управління державною службою виконує такі основні завдання:

- обґрунтування пропозицій щодо професійного розвитку персоналу органу;

- втілення на практиці положень законодавчих актів у сфері організації та функціонування державної служби;
- аналіз, дослідження та оцінка ефективності діяльності органу та персоналу;
- контроль за реалізацією державної кадрової політики;
- прогнозування й планування розвитку персоналу;
- організаційно-методичне керівництво та координація діяльності, пов'язаної з оцінкою результатів праці службовців, ефективністю та якістю надання послуг тощо;
- організація та координація навчання персоналу;
- розробка проектів штатів органів, вимог до посади, посадових інструкцій, методичних вказівок і рекомендацій щодо організації праці персоналу;
- організаційне та методичне керівництво проведення атестації державних службовців;
- ведення реєстрів державних службовців і створення на цій основі інформаційних систем банків персоналу для державної служби.

Безпосереднє управління державною службою здійснюють органи державної влади через створені ними кадрові служби, які підпорядковуються керівнику органу і функціонально та методично – Головному управлінню державної служби України.

5.2 Здійснення державної кадрової політики

Для здійснення державної кадрової політики потрібні організаційно-правові утворення, що забезпечують реальне досягнення цілей роботи з персоналом. Програмою кадрового забезпечення державної служби, затвердженою Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035, запроваджені регіональні та галузеві ради по роботі з кадрами. У перспективі саме вони мають готувати пропозиції щодо кандидатур для призначення на посади глав районних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів адміністрації області.

Організаційне забезпечення державної кадрової політики неможливе без використання сучасних вітчизняних і зарубіжних методик, включаючи технології ідентифікації працівників за характером виконання посадових обов'язків, оцінки ефективності праці, регулярне проведення кадрових моніторингів з метою виявлення стримуючих факторів службового просування, дієвості конкурсної системи, атестації. Механізм організаційного забезпечення передбачає, зокрема, діяльність з формування резерву кадрів і його раціонального використання, розширення джерел формування резерву, визначення вимог щодо кожного типу посад, попереднє випробування кандидатів як сумісників і стажистів.

Для реалізації державної кадрової політики потрібне сучасне науково-інформаційне забезпечення, що дає змогу вдосконалювати методи роботи з персоналом органів державної влади, розробляти технології прогнозування

кадрових процесів. Науково-інформаційне забезпечення державної кадрової роботи потребує також поліпшення статистичного обліку й звітності про склад державних службовців, загальних кадрових ресурсів у регіоні, створення банку даних державно-службової інформації та реєстру державних службовців.

Раціонально побудована система управління державною службою поряд із суто функціональними має виконати й більш загальні завдання: забезпечити формування таких політичних і правових передумов, що гарантують зворотний зв'язок між державою та громадянами, стимулюють необхідність у постійному вдосконаленні та демократизації державного апарату шляхом його структурної модернізації, заходів, що дозволяють вести активну боротьбу з корупцією, бюрократизмом і закритістю.

Процес розвитку державної служби виводить на рішення пріоритетного завдання вдосконалення цілісної системи управління державною службою України на основі визначених у Конституції України принципів єдності державної влади (ст. 5 Конституції України), поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України) з урахуванням унітарного устрою держави (ст. 2 Конституції України).

Становлення та функціонування ефективного управління державною службою неможливо без удосконалення функціонального управління, що забезпечить єдину реалізацію норм права й політики у сфері державної служби на всій території України, в усіх органах державної влади незалежно від рівня управління (центрального або місцевого) та гілки влади (законодавчої, виконавчої або судової).

Розробка концептуальних засад та стратегії єдиної кадрової політики у сфері державної служби на політико-державному рівні має бути зосереджена в Координаційній Раді з питань державної служби при Президентові України.

Для функціонального управління державною службою всіх рівнів наданий спеціальний статус центрального органу виконавчої влади Головному управлінню державної служби України Указом Президента України «Про Положення про Головне управління державної служби України» від 2 жовтня 1999 р. № 1272.

Спеціальний статус забезпечуватиме незалежність від центральних органів виконавчої влади, від політичних угруповань та сприятиме вдосконаленню та посиленню аналітико-прогностичної, інформаційно-статистичної та координаційної діяльності, а також нормативному вдосконаленню форм і методів організаційно-розпорядчої та консультативно-дорадчої діяльності й запровадженню незалежної державної експертизи ефективності державної служби.

Концепцією адміністративної реформи передбачається надання повноважень цьому органу щодо попереднього відбору всіх заступників керівників центральних органів виконавчої влади, що вимагає ведення відповідного банку даних та неупередженої, нейтральної до політичної належності експертизи професійної діяльності претендентів.

Доречно до повноважень цього органу (крім існуючих повноважень Головердержслужби) включити повноваження з прогнозування, координації,

проведення та аналізу ефективності заходів адміністративної реформи, а також матеріально-технічного та фінансового забезпечення державної служби, для того щоб надати їй рентабельності та стабільності.

Керівництво забезпеченням здійснення завдань і функцій держави в органі державної влади покладено, як правило, на першого заступника вищої посадової особи.

5.3 Контроль та нагляд за реалізацією функцій системи управління державною службою

Однією з найважливіших функцій системи управління державною службою є забезпечення в її рамках контролю й нагляду за реалізацією державної політики і відповідного спеціального законодавства. Йдеться перш за все про посилення надвідомчого контролю й нагляду відносно всіх органів державної влади незалежно від того, до якої гілки влади (законодавчої, виконавчої, судової) вони належать, та органів місцевого самоврядування. Форми та методи контролю і нагляду можуть бути різними.

Установлення контролю за діяльністю органів державної влади і державних службовців є одночасно принциповою стороною і важливим напрямом розвитку державної служби. Потрібна така система контролю над органами місцевого самоврядування та їх виконавчим персоналом, яка здатна забезпечити конституційність, чітку законність усіх їхніх дій і актів, не допустити порушення прав і свобод людини та громадянина тощо.

Концептуальних змін потребує характер діяльності структурних підрозділів органів державної влади та місцевого самоврядування з питань державної служби та кадрової роботи. Він має бути переорієнтований з виконання обліку як головної функції на виконання (як провідної функції) аналізу. До їх компетенції мають бути віднесені такі нові повноваження:

- розробка структур управління відповідно до типових;
- аналіз ефективності діяльності органу, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця;
- прогнозування розвитку персоналу органу, планування кар'єри його державних службовців;
- формування професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців та відповідних ним посадових інструкцій;
- організація навчання державних службовців та моніторинг його ефективності;
- простежування планів роботи органу управління з метою виявлення осіб, які позитивно вплинули на ефективність досягнення мети заходу.

Раціонально побудована система управління державною службою має виконувати і більш загальні завдання, а саме: забезпечити формування таких політичних і правових передумов, що гарантують зворотний зв'язок від громадян, різних інститутів громадянського суспільства до держави, стимулюють необхідність у постійному вдосконаленні та демократизації функціонування державного апарату та державної служби за рахунок структурної модернізації, заходів, які дозволяють вести активну боротьбу з корупцією, бюрократизмом і закритістю.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2 ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИКА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Тема 6 Формування та реалізація державно-службових відносин

6.1 Служба управління персоналом державного органу

На заміну кадровим службам держорганів мають прийти служби управління персоналом. Розглянемо основні засади та вимоги до організації таких служб Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (далі – Закон № 889) передбачено вимогу щодо створення в держорганах служби управління персоналом. Правову основу діяльності служб управління персоналом становлять: – стаття 18 «Служба управління персоналом державного органу» Закону № 889; – Типове положення про службу управління персоналом державного органу, затверджене наказом Нацдержслужби від 03.03.2016 № 47 (далі – Положення № 47).

Це, звісно, не вичерпний список. Деякі норми щодо різних питань функціонування держслужби містяться і в інших статтях Закону № 889. Основні засади формування служби управління персоналом Частиною першою статті 18 Закону № 889 та пунктом 1 розділу I Положення № 47 визначено організаційно-правову форму та чисельність служби управління персоналом у держорганах.

Вона формується на таких засадах: – одна із двох форм організаційно-правових форм – самостійний структурний підрозділ державного органу чи спеціаліст з питань персоналу; – організаційно-правова форма залежить від чисельності персоналу в держоргані; – обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців, якщо чисельність державного органу становить менше 10-ти осіб. Кабінет Міністрів України окремо врегулював питання функціонування служби управління персоналом в апараті та структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій.

Постановою від 22.07.2016 № 465 викладено в новій редакції абзац 1 пункту 20 Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 № 2263.

Організацію кадрової роботи в апараті місцевої держадміністрації та у структурних підрозділах місцевої держадміністрації здійснює служба управління персоналом, а в підрозділах, які мають штатну чисельність до п'яти осіб, виконання кадрової роботи покладається за рішенням їх керівників на одного з працівників.

Кількість працівників при визначенні форми служби управління персоналом у держоргані Положенням № 47 не встановлено конкретних вимог до того, у яких випадках має бути створено самостійний структурний підрозділ, а в яких уведено посаду спеціаліста з питань персоналу. Декілька правил щодо цього можна сформулювати, спираючись на встановлене співвідношення: до 20-ти осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом (абз. 3 п. 1 розділу I Положення № 47).

Отже, якщо чисельність державного органу перевищує 20 осіб, у службі управління персоналом має бути щонайменше 2 спеціалісти. Водночас Закон № 889 і Положення № 47 не передбачають запровадження двох або більше посад спеціалістів з питань персоналу. З цього логічно випливає: в державному органі з чисельністю працівників 21 особа і більше служба управління персоналом утворюється винятково в формі самостійного структурного підрозділу.

У державних органах, чисельністю до 20-ти осіб включно, керуємося загальним правилом, установленим абзацом 1 пункту 1 розділу I Положення № 47: У державному органі залежно від чисельності персоналу утворюється самостійний структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу.

При цьому в державних органах із чисельністю персоналу до 9-ти осіб включно обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців. Цю норму не слід розглядати як єдиний можливий варіант.

За рішенням уповноваженого суб'єкта в таких органах може бути введено посаду спеціаліста з питань персоналу. Можливість утворення в зазначених державних органах служби управління персоналом як самостійного структурного підрозділу становить хіба що теоретичний інтерес, однак юридично це також можливо.

Чи належить до служби управління персоналом держслужбовець, який виконує її обов'язки Державного службовця, який виконує обов'язки служби управління персоналом, не ідентифіковано зі службою управління персоналом. Тож, якщо в держоргані немає самостійного структурного підрозділу з питань персоналу та не введено посаду спеціаліста з питань персоналу, можна констатувати, що служби управління персоналом в цьому органі не створено.

Повноваження цієї служби здійснює один із державних службовців, для якого вони є доповненням до основних посадових обов'язків. Схожа ситуація мала місце до набрання чинності Законом № 889. Однак суттєва різниця полягає в тому, що за Порядком № 47 покладення повноважень служби управління персоналом на одного з державних службовців допускається лише в державних органах з чисельністю до 9-ти працівників включно.

Назва посади для спеціаліста з питань персоналу Зміною № 5 до Національного класифікатора України ДК 003:2010 «Класифікатор професій», затвердженого наказом Держспоживстандарту України «Про затвердження, внесення зміни та скасування нормативних документів» від 28.07.2010 № 327, замість назви «спеціаліст з питань кадрової роботи та державної служби» введено «спеціаліст з питань персоналу державної служби».

6.2 Умови виникнення державно-службових відносин

Формування, реалізація та припинення державно-службових відносин охоплює таку важливу складову інституту державної служби, як проходження державної служби.

Це тривалий процес, який починається з виникнення державно-службових відносин і закінчується припиненням державно-службових відносин. У країнах Заходу проходження служби нерідко називають «плануванням кар'єри».

Проходження державної служби є складовою інституту державної служби, який об'єднує норми, що визначають:

- формування кадрового резерву;
- вступ на державну службу;
- просування (переміщення) по службі;
- щорічну оцінку та атестацію;
- професійне навчання;
- підстави й способи припинення державної служби.

Реалізація державно-службових відносин – це найважливіший елемент інституту державної служби, оскільки на цьому часовому відрізку реалізується правовий статус державного службовця. Вона передбачає послідовну зміну державним службовцем посад, зміну багатьох чинників, що характеризують державно-службове правове становище службовців.

Кожний державний службовець має індивідуальний службовий шлях або кар'єру. Тому проходження служби на практиці завжди також є індивідуальним.

Законодавством України визначено порядок прийняття на державну службу, проходження випробувального терміну, особливості умов прийняття на державну службу, порядок присвоєння рангів і багато інших питань.

Право вступу на державну службу мають громадяни України, котрі досягли 18-річного віку (не молодше 18 років), володіють державною мовою, мають професійну освіту і відповідають вимогам, що передбачені чинним законодавством України про державну службу.

Вступ на державну службу – це призначення громадянина України на посаду державного службовця з виникненням державно-службових відносин. Конституція України закріплює право кожного громадянина на державну службу.

Однак не кожен претендент на державну службу може бути призначений на посаду і не в кожного з громадян можуть виникнути державно-службові відносини. Право вступу на державну службу мають громадяни України за умов, визначених законодавством. Під умовами виникнення державно-службових відносин розуміють юридичні вимоги до органу державної влади та претендента на посаду державного службовця.

Вимоги до органів державної влади для встановлення державно-службових відносин не визначені чинним законодавством. Але сучасна дійсність наполегливо вимагає законодавчого закріплення певного переліку цих вимог.

Орган державної влади повинен мати реальну можливість приймати на посади державних службовців. Тому у цьому плані особливо важливим є вимога щодо фінансування органу з державних коштів.

Посада, на яку приймається громадянин України, має бути штатною, вакантною та включеною до Реєстру посад державних службовців.

Орган державної влади при прийнятті на державну службу має виконувати всі визначені законодавством умови організації вступу на державну службу.

Закон також установлює низку вимог щодо права громадян України на державну службу. Умовами призначення на державну службу громадян є юридичні вимоги, що висуваються до особистості претендента на посади державних службовців.

Громадянство України. Відповідно до Конституції України рівний доступ до державної служби мають тільки громадяни України.

Громадянство України являє собою сталий правовий зв'язок особи з Україною, що виражається в сукупності їхніх взаємних прав, обов'язків і відповідальності, заснованої на визнанні та забезпеченні прав і свобод особи.

Рівний доступ до державної служби – це вимога права демократичного суспільства, що є важливою для запобігання бюрократизації державного апарату. Це право дозволяє забезпечити нормальну змінюваність і відновлення кадрів державної служби, неприпустимість її перетворення в касту.

Зазначений принцип відповідає світовій юридичній практиці, зокрема ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. У ній підкреслюється, що кожен громадянин повинен без якої б то не було дискримінації і без необґрунтованих обмежень допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби. Це означає рівні права громадян на зайняття будь-якої посади в органах державної влади відповідно до своїх здібностей і професійної підготовки без будь-якої дискримінації.

Проголошення принципу рівного доступу громадян до державної служби не означає його автоматичної реалізації. Рівне право доступу громадян до державної служби є юридичною можливістю. Це не означає, що громадянин вправі в будь-який час вимагати прийняття на службу, що орган державної влади зобов'язаний негайно і беззастережно надати йому бажану посаду. Фактична реалізація даного принципу залежить від низки факторів.

У зв'язку з цим вирізняють загальні вимоги при призначенні на державну службу, визначені вище, і спеціальні вимоги. До останніх належить наявність фахової освіти, досвіду роботи і кваліфікації, а також вимоги, про які йдеться далі.

Вік. На державну службу має право вступати тільки той, хто досяг 18-річного віку. Це право пов'язано з тим, що за Конституцією України самостійно здійснювати в повному обсязі свої права й обов'язки може громадянин з 18 років.

Підвищена вимога до віку обумовлена специфікою службової діяльності державного службовця, відповідальністю за виконання покладених на нього функцій, а також додатковими вимогами, що встановлюються до громадян, які претендують на зайняття посади державного службовця.

У цілому державна служба пов'язана зі значними фізичними та психологічними навантаженнями, з необхідністю застосування спеціальних знань і навичок, що обумовлює відсутність працівників юного віку.

Законодавство про державну службу передбачає граничний вік перебування на державній службі, який становить 60 років для чоловіків та 55 років для жінок. Цей вік і варто вважати обмежувальним для прийняття та проходження державної служби.

Стан здоров'я. Державними службовцями можуть бути громадяни, здатні за станом здоров'я забезпечувати виконання завдань і функцій, що покладені на відповідні органи державної влади. При цьому перебування на посаді державного службовця не повинно зашкодити його психічному та фізичному здоров'ю.

Володіння державною мовою. Державною мовою є мова, що офіційно визнана, є загальноприйнятою в державній практиці і діловодстві. Відповідно до Конституції України державною мовою на всій її території є українська мова. Отже, знання української мови є обов'язковою умовою для вступу на державну службу. При цьому не має значення, на яку конкретно посаду вступає громадянин України.

Під час вступу на державну службу, а також під час її проходження не допускається встановлювати будь-які прямі чи непрямі обмеження або переваги залежно від раси, національності, мови, статі, походження, майнового чи посадового становища, місця проживання, відношення до релігії, переконань, належності до громадських організацій і професійних спілок, створених у передбаченому Конституцією України та іншими законами порядку, а також інших обставин для громадян, професійна підготовка яких відповідає вимогам щодо відповідної посади.

Обмеженнями при вступі на державну службу є правові заборони, визначені ст. 12 Закону України «Про державну службу».

Громадянин не може бути прийнятий на державну службу у випадках:

- 1) визнання його недієздатним у встановленому порядку;
- 2) мають судимість, що є несумісною із обійманням посади;
- 3) близького чи родинного зв'язку (батьки, чоловік, дружина, брати, сестри, а також брати, сестри, батьки чоловіка чи дружини, і діти чоловіка чи дружини, яких усиновив або удочерив державний службовець) з державним службовцем, якщо їх державна служба пов'язана з безпосередньою підлеглистю чи підпорядкованістю одного з них іншому;
- 4) відмови від подання відомостей про доходи і про майно;
- 5) в інших випадках, встановлених законами України.

Зазначений перелік обставин, що перешкоджають вступу на державну службу, не є вичерпним.

Закон України «Про державну службу», нормативні акти Кабінету Міністрів України передбачають, що, вступаючи на державну службу, громадянин надає такі документи : особисту заяву; особовий листок; документ, який засвідчує особу; трудову книжку; документи, які підтверджують професійну освіту, наявність наукових ступенів та вчених звань; декларацію

про доходи; інші документи, якщо це передбачено нормативними документами. Відомості, які має надавати громадянин, вступаючи на державну службу, а також у разі вирішення питання про його призначення на вищу державну посаду державної служби, підлягають перевірці в передбаченому законодавством порядку.

У процесі перевірки відомостей, наданих громадянином під час вступу на державну службу, можуть з'ясовуватися такі обставини, які перешкоджають його вступу на державну службу чи призначенню його на вищу посаду. У цьому разі громадянина інформують у письмовій формі про причини відмови в прийнятті його на державну службу чи в призначенні на вищу державну посаду державної служби. Цю відмову громадянин може оскаржити через суд.

Громадянин, вступаючи на державну службу, а також державний службовець протягом визначеного терміну згідно із законом щорічно зобов'язані надавати до органів державної податкової служби відомості про одержані ними доходи та майно, яке належить їм на правах власності. Зазначені відомості, що надійшли до органів державної податкової служби, є службовою таємницею.

На початковому етапі формування державно-службових правовідносин доцільно розрізняти два правових документи: трудовий договір і наказ про призначення громадянина на державну посаду державної служби. Вступ громадянина на державну службу оформлюється у вигляді трудового договору, який укладається на невизначений термін.

Для особи, яка вперше вступає на державну службу, а також для державного службовця в разі переведення на іншу посаду може бути встановлений випробувальний термін (випробування) тривалістю до шести місяців залежно від рівня підготовки та посади, на яку громадянин претендує. Черговий ранг державному службовцеві до закінчення терміну випробування не присвоюється. До терміну випробування не зараховуються період тимчасової непрацездатності та інші періоди, коли державний службовець був відсутній на службі з поважних причин. На державного службовця в період випробування поширюється законодавство про державну службу.

6.3 Особливості проходження державної служби та ранги державних службовців

01 травня 2016 року набрав чинності Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» (далі – Закон № 889-VIII). В новому законі поняття державна служба, визначено як публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

- 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

- 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;
- 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
- 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;
- 6) управління персоналом державних органів;
- 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону № 889-VIII, державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади: державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їх заступників; голів місцевих державних адміністрацій; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

2) категорія «Б» – посади: керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників; керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; заступників голів місцевих державних адміністрацій; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

3) категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б»:

- Кабінет Міністрів України;
- Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
- Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;
- Керівників державної служби;
- Служби управління персоналом.

Які існують загальні умови на вступу на державну службу?

Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

- 1) магістра – для посад «А» і «Б»;
- 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

На державну службу не може вступити особа, яка:

- 1) досягла шістдесятип'ятирічного віку;
- 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;
- 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;
- 6) має громадянство іншої держави;
- 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;
- 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, повинна відповідати таким загальним вимогам:

1) для посад категорії «А» – загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

2) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті - досвід роботи на посадах державної служби або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

3) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

4) для посад категорії «Б» в іншому державному органі, крім тих, що зазначені у пунктах 2 і 3 цієї частини, – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого

самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою;

5) для посад категорії «В» – наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра, вільне володіння державною мовою.

Відповідно до ст. 39 Закону України № ранги державних службовців є видом спеціальних звань. Встановлюється дев'ять рангів державних службовців.

Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України.

Співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями встановлюється для випадків призначення осіб, яким присвоєно такі спеціальні звання, на посади державних службовців, на яких може бути присвоєно нижчий ранг. У такому разі особі присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до спеціальних законів.

Присвоюються такі ранги:

- державним службовцям, які займають посади державної служби, - 1, 2, 3 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби, - 3, 4, 5, 6 ранг;
- державним службовцям, які займають посади державної служби, - 6, 7, 8, 9 ранг.

Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

Протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом шести місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється. Такі періоди не зараховуються до строку, зазначеного в абзаці першому цієї частини. За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг.

Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу. За сумлінну службу державному службовцю у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг поза межами відповідної категорії посад. У разі переходу на посаду

нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг.

Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду. В особовій справі та трудовій книжці державного службовця робиться запис про присвоєння, зміну та позбавлення рангу державного службовця.

6.4 Оплата праці, заохочення та соціальні гарантії в сфері державної служби

Держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи.

Заробітна плата державного службовця складається з:

- 1) посадового окладу;
- 2) надбавки за вислугу років;
- 3) надбавки за ранг державного службовця;
- 4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця;
- 5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою;
- 6) премії (у разі встановлення).

За результатами роботи та щорічного оцінювання службової діяльності державним службовцям можуть встановлюватися премії. До премій державного службовця належать:

- 1) премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;
- 2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

Фонд оплати праці державних службовців формується за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Порядок використання таких коштів, які надходять до державного бюджету, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Тривалість робочого часу державного службовця становить 40 годин на тиждень. Для державних службовців встановлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями.

За згодою керівника державної служби для державного службовця може встановлюватися неповний робочий день або неповний робочий тиждень. На прохання вагітної жінки, одинокого державного службовця, який має дитину віком до 14 років або дитину-інваліда, у тому числі яка перебуває під його опікою, або який доглядає за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку, керівник державної служби зобов'язаний установити для них неповний робочий день або неповний робочий тиждень. Оплата праці в такому разі здійснюється пропорційно відпрацьованому часу.

Для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, на підставі наказу (розпорядження) керівника державної служби, про який повідомляється виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності), зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. За роботу в зазначені дні (час) державним службовцям надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством про працю, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку за заявами державних службовців.

Забороняється залучати до роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років. Жінки, які мають дітей віком від 3 до 14 років або дитину-інваліда, можуть залучатися до надурочних робіт лише за їхньою згодою. Залучення інвалідів до надурочних робіт можливе лише за їхньою згодою і за умови, що це не суперечить медичним рекомендаціям.

Тривалість роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час не повинна перевищувати для кожного державного службовця чотирьох годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік. Якщо святковий або неробочий день збігається з вихідним днем, вихідний день переноситься на наступний після святкового або неробочого дня.

Державним службовцям надається щорічна основна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законом не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати. За кожний рік державної служби після досягнення п'ятирічного стажу державної служби державному службовцю надається один календарний день щорічної додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як 15 календарних днів.

Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток визначається Кабінетом Міністрів України. Додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати та інші види відпусток надаються державним службовцям відповідно до закону.

Тема 7 Особистість державного службовця в професійній діяльності

7.1 Загальнокультурні і особистісні чинники в діяльності державного службовця

Відбір осіб на державну службу здійснюється на підставі завдань того чи іншого підрозділу, які поділяються на певні частини, що закріплюються за окремими робочими місцями (посадами). Ці чітко визначені посадові вимоги є критеріями для підбору працівників та оцінки їх діяльності. За такого підходу працівники підбираються на конкретні посади з чітко визначеними і відносно

стабільними обов'язками та вимогами до знань, навичок а також психофізіологічних характеристик особи. Чим повніше потенційний кандидат на посаду відповідає всім чітко визначеним критеріям, тим більше в нього шансів зайняти її в процесі конкурсного відбору.

В умовах реформування система державного управління зазначена процедура не може гарантувати ефективності роботи органу в разі зміни певних повноважень чи структурної реорганізації. Тому в процесі вивчення якостей кандидата на посаду важливо орієнтуватися ще й на наявність у нього певних потенційних здібностей, ділових і професійних якостей, які можна буде ефективно використати для виконання поставлених завдань.

Основними елементами та складовими механізму оцінки професійності державного службовця є такі: соціально обумовлені риси (цілеспрямованість, морально-етичні якості, ставлення до роботи, мотивації праці); ознаки кваліфікації (знання, навички, вміння та звички, отримані працівником у процесі навчання та роботи); психологічні особливості працівника (пам'ять, воля, почуття, відчуття тощо); сукупність органічних рис (тип нервової системи, темперамент, характер, емоційно-вольова сфера, здібності).

У процесі оцінки слід враховувати соціально-психологічні особливості кожного працівника, пов'язані з його вродженими властивостями як особистості та набутими впродовж роботи внаслідок взаємодії з іншими членами колективу. Кожна із зазначених структур своєрідно впливає на поведінку людини та на її професійну діяльність.

Професійні та ділові якості державних службовців можуть визначатися з урахуванням таких критеріїв: особистісний (активність, комунікація, мотивація, вміння приймати правильні рішення); інтелектуальний (компетентність, аналітична складова мислення); діловий, пов'язаний з особливостями нервової системи (працездатність, стійкість до стресів).

У кожному випадку визначення цих якостей залежить від вибору місця роботи державними службовцями; ситуацій, що виникають у повсякденній роботі на тій чи іншій посаді; конфліктів; мотивації до зміни роботи; інновацій, що пов'язані зі змінами характеристик трудового середовища; змісту, форм і методів набуття відповідних знань і навичок професії державного службовця; їхніх професійно-кваліфікаційних характеристик.

Окремим блоком для оцінки ділових і професійних рис державних службовців має бути аналіз специфічної професійної компетентності державного службовця.

Політична компетентність та моральна легітимність передбачає розуміння природи основних суспільних функцій та організаційної структури сучасної держави, принципів та форм демократії, характеру взаємодії між різними гілками влади, ролі політичних партій в житті суспільства.

Правова (юридична) компетентність державних службовців формується в процесі базової професійної підготовки, що стосується основних галузей права та ґрунтується на навичках її професійного застосування в різних сферах діяльності.

Економічна компетентність диференціюється в залежності від спеціалізації державних службовців і в межах загального для всіх рівня має включати оцінку здатності застосовувати порівняльний аналіз основних економічних концепцій.

Соціологічна компетентність пов'язана з усвідомленням державними службовцями концепції соціальної структури сучасного суспільства, її динаміки та впливу на політичні та соціально-економічні процеси. Психолого-педагогічна компетентність є підставою для ефективних комунікаційних контактів, коли необхідно розуміти людей, їхні інтереси, мотиви та наміри, знаходити до них індивідуальний підхід.

Управлінська компетентність включає знання методів управління, ціннісно-орієнтаційне регулювання, комплексне управління трудовою мотивацією, розвиток творчого потенціалу тощо.

Аналіз змісту роботи державних службовців показав, що надзвичайно широке коло різнопланових повноважень і практичних завдань вирішується за допомогою технологічних функцій. Головні серед них – контрольно-аналітичні, організаційно-управлінські та інформаційно-комунікаційні. Кожен з них має свої цільові орієнтири, принципи і певні набори соціальних технологій, накопичених практичним досвідом, які забезпечують успішну реалізацію завдань у різних типових соціальних ситуаціях.

Оволодіння такими знаннями та вміннями, оволодіння якими має бути суттєвим для базової професійної підготовки державних службовців і відповідати вимогам до якостей державних службовців, які повинні стати підставою для оцінки роботи державних службовців та підбору кандидатів на певні посади в органи державної влади.

7.2 Сучасна модель професіоналізму

Професіоналізація є важливою умовою розвитку державної служби в Україні, про що свідчать такі суттєві ознаки, як: наявність стійкої суспільної потреби в державному управлінні, формування специфічного комплексу трудових функцій і професійних стандартів; інституціоналізація трудових відносин, розвиток інститутів індивідуальної професіоналізації, передусім професійного навчання тощо.

Формування професіоналізму виступає як процес проходження психофізіологічних особистісних змін, які відбуваються під час тривалого виконання людиною службових обов'язків, що забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах.

У науці і практичній діяльності закріпилася особистісно-діяльнісна парадигма професіоналізму, яка базується на системних уявленнях про становлення особистості в професійній діяльності.

Професійна спроможність виникає завдяки інтегруванню всієї багаторівневої структури особистості з її вродженими та набутими здібностями, якостями у трудовий процес, професійне середовище і проявляється у

відповідних способах діяльності, поведінкових характеристиках, які дістали назву компетентностей.

На сьогодні в Україні існує низка нормативних моделей, які певною мірою враховують особистісний чинник професійної діяльності. Це, передусім, професіограма – емпірично обґрунтована характеристика особливостей певного виду трудової діяльності, яка містить відповідні вимоги до працівника. Структура професіограми включає морфологічний опис діяльності, психограму та соціограму.

Інша модель, професійно-кваліфікаційна характеристика, що практично не оперує вимірюваними показниками професійної спроможності і з погляду оцінювання професійної придатності більшою мірою спирається на освітній стандарт. На особливу увагу заслуговує освітньо-кваліфікаційна характеристика, яка ґрунтується на первинному моделюванні професійної спроможності працівника і містить комплекс вимірюваних якостей, які формуються на етапі професійного навчання.

Можна виділити наступні базові положення щодо моделювання професіоналізму службовців на засадах компетентнісного підходу:

1. Розгляд професіоналізму в контексті інтегрування людини у професійну діяльність, професійне становлення особистості дає можливість адекватно визначати вимоги та кваліфікаційні критерії на різних етапах індивідуальної професіоналізації, оцінювати відповідні професійні якості особистості, цілеспрямовано нарощувати професійний потенціал службовця.

2. Професіоналізм службовця формується в межах двох діяльнісних контурів: зовнішнього, пов'язаного з перетворювальною діяльністю, спрямованою на зовнішні для людини об'єкти (інформацію, процеси, людей тощо), та внутрішнього, пов'язаного із самоперетворювальною діяльністю, спрямованою на самоактуалізацію і професійний розвиток людини в процесі праці. За умов поєднання цих складових і виникає нова якість – професіоналізм як здатність до стабільно успішного, кваліфікованого виконання професійних функцій і завдань.

3. Структура зовнішнього діяльнісного контуру включає такі базові складові: виробничу, пізнавальну, соціально спрямовану. Вона формується як ієрархічна з домінуванням виробничої, яка затребує інші дві у співвідношенні, обумовленому змістом діяльності. При цьому сама виробнича діяльність може базуватися більшою мірою на когнітивній або соціально спрямованій складових, що, наприклад, має місце у випадку надання послуг політичному керівництву та надання послуг населенню.

4. Структура внутрішнього діяльнісного контуру включає: самоактуалізацію, самоаналіз, самооцінку, самопроекування, саморегулювання, навчання. Ці складові самоперетворювальної діяльності базуються на таких підструктурах особистості: когнітивно-рефлексійній, емоційно-вольовій, перцептивно-комунікативній, ціннісно-мотиваційній. Розвинутість зазначених підструктур особистості є передумовою успішного інтегрування службовця у професійну діяльність.

5. Професійна спроможність службовця відображується у його виробничій поведінці, яка включає не тільки операційну, а й особистісну складові, і може бути описана поведінковими характеристиками, які відповідають структурі професійної діяльності – від найбільш загальних складових (напрямів, функцій) до спеціалізованих відповідно до конкретних робочих завдань. Визначення сукупності таких спостережуваних характеристик (компетентностей) є найбільш доцільним для встановлення чіткої відповідності працівника вимогам робочого місця.

6. У термінах компетентностей професійна спроможність структурується на кластери (комплекси близьких за природою професійних характеристик, які вирізняються високим ступенем взаємовпливу). Такі комплекси мають бути визначені, передусім, для згаданих вище зовнішнього та внутрішнього контурів діяльності. Структура кластеру у термінах компетентностей вибудовується на основі визначених для посади видів робіт. Для системи органів публічного управління рівні компетентнісної кваліфікації мають кореспондуватися з категоріями посад і рангами, виступати підставою для кар'єрного розвитку.

7. Особистісно-діяльнісна парадигма професіоналізму передбачає ґрунтовне компетентнісне забезпечення самоперетворювальної діяльності. Кластер акме-компетентностей має виражену аутопсихологічну спрямованість і базується, передусім, на акме-технологіях. Базові акме-компетентності можуть бути визначені таким чином: володіння засобами самодіагностики; рефлексія професійної діяльності та особистісно-професійних якостей; мотивування професійного самовдосконалення; формування я-концепції та програми власного професійного розвитку; регулювання професійної діяльності, поведінки відповідно до норм професійної етики.

8. Для опису професійної спроможності службовця пропонується чотири базові кластери компетентностей: операційно-технологічні, когнітивні, соціально-психологічні, акме-компетентності. Перший кластер обумовлений предметом праці на посаді і формується відповідно до конкретних функцій і завдань. Три останні є більшою мірою загальними для діяльності на посадах публічної служби. Наявність рівнів компетентності у кожному кластері робить модель досить гнучкою як щодо опису посади, так і опису фактичної професійної спроможності службовця.

7.3 Репутація, авторитет і імідж державних службовців

Кожна професія має свою власну мораль. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини держави і громадянина. Під поняттям «моральність» розуміється особиста чесність, порядність, відповідна адміністративна поведінка, згідно з якою службова посада не повинна використовуватися для досягнення особистих корисливих цілей. Порушення державним службовцем етичних правил поведінки відразу викликає реакцію громадськості.

В уяві людей державний службовець не просто спеціаліст, це – людина, яка виступає від імені держави. Його поведінка, відношення до справ громадян

формує не лише власний авторитет, а й авторитет органу влади, зокрема районної державної адміністрації.

Правила поведінки державних службовців, поряд із Законом України «Про державну службу», викладені також у Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом Голодержслужби України від 04 серпня 2010 року №214. Ці правила узагальнюють стандарти поведінки та доброчесності і спрямовані на створення умов для підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців. У правилах зазначається, що державна служба України ґрунтується на принципах служіння українському народу та Українській державі; демократизму, гуманізму та соціальної справедливості, верховенства права, що забезпечує пріоритет прав і свобод людини та громадянина; професіоналізму, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни; політичної неупередженості; відкритості, гласності та контролюваності. Цей документ визначає, що поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби.

Особистісні якості державного службовця повинні характеризуватися наступними ознаками: чесність, сумлінність, справедливість, порядність, працездатність, придатність до роботи в особливих умовах, доброзичливість, уміння слухати людей, налагоджувати ділові контакти, регулювати міжособисті відносини, здатність приймати та поважати іншу думку, переконувати. До системи професійних якостей державного службовця відносять інтелектуальність, компетентність, організаторські здібності, новаторство.

На сьогодні актуальним є питання зростання престижу професійної державної служби, підвищення її соціальної ефективності, оскільки в кінцевому результаті це стимулюватиме розвиток громадянського суспільства та сприятиме формуванню позитивного іміджу державних службовців.

Імідж державного службовця має характеризуватися такими якостями, як комунікабельність, красномовність, уміння і бажання подібатися, уміння спілкуватися в конфліктних ситуаціях. Імідж – результат вмілої орієнтації в конкретній ситуації, правильний вибір моделі своєї поведінки.

Оскільки державний службовець представляє не власні інтереси, а інтереси держави, він повинен скеровувати свою діяльність та концентрувати увагу на вирішенні проблемних питань інших людей. Всіма своїми діями державний службовець повинен сприяти підвищенню авторитету органу, в якому він працює.

Загальні питання соціально-економічного та культурного розвитку району районна державна адміністрація вирішує шляхом виконання цілої низки галузевих програм. У даний час на виконанні структурних підрозділів районної державної адміністрації знаходиться 38 районних програм. Проблемні питання життєдіяльності окремих мешканців району вирішуються шляхом забезпечення виконання звернень громадян. Так, станом на 01 жовтня 2015 року до районної державної адміністрації надійшло 260 звернень (всього в листах звернулося 823 особи), зокрема з питань: комунального господарства –

102 звернення (39,2 %), соціального захисту – 70 (26,9 %), забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізації прав і свобод громадян – 30 (11,5 %), аграрної політики і земельних відносин – 29 (11 %). З метою надання допомоги громадянам у вирішенні першочергових питань за 9 місяців поточного року проведено 22 »прямі» та 9 »гарячих» телефонних ліній.

Сьогодні основне завдання органів державного управління – створення професійної державної служби, в якій державний службовець повинен бути професіоналом своєї справи, відповідально ставитися до своїх обов'язків, сумлінно виконувати свою роботу, чітко дотримуватися законності, морально-етичних норм поведінки, як по відношенню до своїх колег, так і до суспільства. Саме ці якості впливають на формування позитивного іміджу державного службовця.

Імідж державного службовця – це уявлення широкого кола громадськості про риси, притаманні тільки цьому колу працівників. Імідж може виявитися в умінні виражати й реалізовувати завдання та інтереси установи, яку державний службовець представляє, у володінні певним обсягом своєрідних знань, умінь і навичок, у професійності, етичній культурі, культурі спілкування.

Для формування позитивного іміджу особистості державного службовця вагоме значення має підвищення його управлінської культури. У цьому контексті особливого значення набуває ефективна підготовка та перепідготовка кадрів державної служби. Постійне зростання професійної культури державних службовців є одним з вирішальних факторів підвищення ефективності самого державного управління. Професіоналізм державного службовця покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність державної служби, постійну готовність до підготовки та реалізації рішень із складних завдань.

Таким чином, технологія створення іміджу державного службовця – справа складна, яка потребує великої праці особистості над собою.

Державний службовець у спілкуванні з громадянами повинен постійно відчувати себе представником влади і пам'ятати про свій імідж, який є показником довіри до нього населення.

Опис профілів компетенцій має характер вимоги щодо службовця та дає змогу у зіставних показниках оцінити його професійну спроможність. Визначення рівнів компетенції, а значить і кваліфікаційних рівнів, які мають кореспондуватися з категоріями і рангами службовців, є безпосереднім завданням фахівців з управління персоналом в органі влади.

Враховуючи запропоновану структуру професійної спроможності, сукупність таких показників може бути впорядкована у вигляді карт компетентності. Вона містить конкретні компетенції посади, які є стандартом та відповідають найвищому рівню кваліфікації наданій посаді.

Передумовою успішного розроблення профілів компетенції є чітке розуміння змісту роботи на посаді в контексті цілісної системи функціонування органу влади, оскільки посада інтегрована в цю систему через низку

взаємопов'язаних трудових процесів, визначення яких є окремим напрямом професіоналізації державної служби.

Формування структурно-логічних зв'язків між функціями органу влади, його організаційною та професійно-посадовою структурою, відповідними трудовими процесами та діяльністю службовця на посаді дає змогу виділити базовий комплекс трудових функцій, а також врахувати увесь перелік робіт, їх комплексність, супідрядність, структуру робочих зв'язків у межах тієї ланки трудового процесу, де розміщується посада. Опис професійної діяльності на робочому місці в термінах трудових операцій дає змогу побудувати модель професійної діяльності, адекватно визначити вимоги до роботи на посаді в термінах профілю компетенцій, а також застосувати комплекс діагностичних методів для оцінювання професійної спроможності працівника – профілю компетентності.

На підставі моделі компетентності в управлінні персоналом:

- керівник може вимагати певної поведінки від своїх підлеглих, маючи для цього обґрунтовані та фіксовані підстави у вигляді профілю компетентності та поведінкових показників до кожної посади в своєму підрозділі;

- кожен керівник може використовувати профіль компетентності для розроблення кваліфікаційних вимог, відбору та оцінювання персоналу для вирішення кадрових питань свого підрозділу;

- кожен працівник визначить особисту відповідальність за власний рівень професіоналізму та отримає орієнтир для постійного професійного самовдосконалення;

- нові працівники в організації отримають можливість усвідомити, які їхні дії забезпечують ефективне виконання професійних обов'язків;

- система оплати праці та інші засоби заохочення працівників стають прозорими та підкріплюють внесок кожного працівника в результати роботи;

- навчання працівників відбувається на підставі чітко визначених потреб органу у рівні підготовки персоналу, а його результати можуть бути прогнозовані та контрольовані;

- індивідуальний досвід та вміння кожного працівника спрямовуються на результативну роботу органу в цілому.

За умови чіткого опису видів робіт на посаді в контексті взаємопов'язаних трудових процесів розроблення профілів компетенції на практиці пропонується здійснювати за такою методичною схемою:

Компетенції поділяються на групи: для організації в цілому (ключові); для керівництва та груп посад (загальні); для конкретних посад (специфічні). Напрацьовується система критеріїв успішної професійної діяльності на різних рівнях організації («доцільне – недоцільне», «позитивне – негативне»).

Із застосуванням методу фокус-групи, до складу якої входять керівництво, експерти з державного управління, фахівці з управління персоналом, визначаються назви блоків (кластерів) компетенцій відповідно до основних змістових складових професійної діяльності організації та обговорюється набір вербальних визначень для ключових і загальних

компетентностей (характеристик професійної поведінки). При цьому характеристики мають бути вичерпними, однозначними, не дублюватися і відповідати критеріям успішної професійної поведінки.

Напрацьований перелік характеристик успішної професійної поведінки (ключових, загальних компетентностей відповідно до визначених кластерів) пропонується для експертного оцінювання представникам різних груп посад в організації, які мають ранжувати характеристики за шкалою «не важливо – важливо». Це значно наближає проектні компетентності до реалій професійної діяльності.

На основі визначених ключових і загальних компетенцій фокус-групи, спеціалізовані за групами посад, напрацьовують профілі компетенцій для конкретних посад. Точність результату зростає при застосуванні методів аналізу критичних інцидентів, репертуарних решіток, прямої атрибуції.

Таким чином, модель професіоналізму службовця, сформована на засадах компетентнісного підходу, передбачає чітку конкретизацію описів трудової діяльності з урахуванням основних напрямів, функцій, завдань у межах компетенцій посад державної служби та визначення необхідних кваліфікаційних рівнів компетенції, що дасть змогу провадити систематичне оцінювання службовців, здійснювати атестацію та кваліфікування, визначати конкретні (в термінах складових професійної спроможності, відображених у карті компетентності службовця) потреби в підвищенні кваліфікації, планувати посадові переміщення та професійний розвиток.

Тема 8 Керівник у системі державної служби

8.1 Сутність і зміст управлінської діяльності керівника на державній службі

Соціально-економічна і політична трансформація світу, а разом з ним і України, встановила більш жорсткі вимоги до роботи вищих керівних кадрів. На сьогодні керівник як приватного підприємства, так і державної установи повинен бути насамперед професіоналом, мати набір якостей організатора та людяності. Серйозні соціальні та економічні перетворення в суспільстві можна провести лише за умови суттєвого підвищення якості державного управління, що передбачає надання більшої свободи керівникам держустанов у їх діяльності, свободи в розпорядженні державними ресурсами, у визначенні тактичних і оперативних цілей, проведенні цілеспрямованої кадрової політики, постійної самоорганізації та самовдосконалення. Змінюються принципи підходу до управління, бюрократична залежність та ієрархічна підпорядкованість уже не виправдовують себе, виникає нагальна потреба пошуку нових стилів керівництва. Поширюються настрої децентралізації влади та відповідальності за виконання основної місії, покладеної на державні органи виконавчої влади. У зв'язку з цим на перший план виходять такі чинники організаційна гнучкість; управління інноваціями; децентралізація; високий рівень свободи в діяльності персоналу.

Якість державного управління багато в чому залежить від керівників найвищого рівня. Тому вирішення проблеми підвищення ефективності

діяльності керівництва, «функціональної результативності роботи державного апарату стало важливим політичним, економічним та організаційним завданням сучасного періоду» (9, с. 35). Критерій ефективності у загальному розумінні означає співвідношення між результатом і витратами. Але управлінська праця належить до найбільш складних видів людської діяльності і оцінити її ефективність не завжди можна прямим шляхом через відсутність формалізованих результатів та кількісної оцінки окремих видів виконуваної роботи.

Необхідною умовою ефективної реалізації процесів управління є визначення типу керівника відповідного органу державного управління та створення апарату управління, раціонального й економічного за своєю структурою і чисельністю зайнятих працівників. Завдання побудови апарату управління організації передбачає встановлення його організаційної, кваліфікаційно-посадової та технічної структури.

Для того, щоб визначити модель добору персоналу на вищі керівні посади органів державного управління, необхідно означити роль і місце цих органів. За визначенням В. Г. Воронкової, державне управління – це практичний організаційно–регулятивний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження чи перетворення, що спирається на владну силу.

Сучасні науки про державне управління, політологія, соціальна психологія та ін. визначають, що і державне управління в цілому, і керівництво, і лідерство – як явища багатогранні та багатозначні. Співвідношення формального керівництва та лідерства на державній службі є питанням надзвичайно цікавим та суперечливим, адже дії керівника на державній службі суворо регламентовані законодавством та службовою ієрархічною драбиною відповідно і лідерство такого керівника мало би бути обмежене цими ж рамками, окрім того призначення на певну посаду не дає автоматичного набуття лідерських якостей.

Відповідно існує потреба в розгляді та уточненні окремих понять, які б прояснили суть проявів лідерства взагалі та особливості цих проявів у системі державної служби зокрема.

Державна посада формально дає керівникові необхідні передумови бути лідером колективу, але автоматично його таким не робить, хоча сам термін «лідер» (від англ. leader) в перекладі і означає «керівник», «провідник», ці поняття тотожними не є. Різниця між поняттями полягає в тому, що «лідер» висувається завжди «знизу – догори», а керівник навпаки, «згори – вниз». З поняттям «лідер» тісно пов'язане поняття «лідерство» під котрим в загальному розуміють складний механізм взаємодії тих хто проявляє свою спроможність бути лідером та тих на кого цей прояв направлено. Розглядаючи лідерство ми маємо на увазі, в першу чергу, психологічні відносини, які виникають в групі, категорію ж «керівництво» розглядають з погляду організації діяльності групи та керування нею. Борис Паригін вважав, що лідер регулює міжособистісні стосунки в групі, керівник натомість регулює офіційні відносини групи як певної організації. Лідерство виникає стихійно, керівництво – ні, бо воно

поставлене в певні рамки та норми, воно стабільніше та надійніше. Американський політолог Роберт Такер також застерігає від автоматичного ототожнення лідерства з перебуванням певних осіб на посадах в державному апараті, він зазначає, що лідерство це щось значно більше ніж прийняття управлінських рішень, це вплив на розум та енергію тих людей, які мають зіграти свою роль в тому чи іншому процесі. Спрямованість діяльності лідера та керівника також різна – керівник зорієнтований на реалізацію завдань групи, а лідер на її внутрішні інтереси.

Лідером може бути лише та особа, яка користується авторитетом серед оточення. Механізм реальної влади спирається або на повноваження, або на авторитет, чи на те й інше разом. Влада керівника заснована на повноваженнях і передбачає обов'язкове підкорення та наявність можливості легітимного примусу. Обсяг повноважень документально закріплений та визначається місцем керівника в ієрархії влади та не залежить від його індивідуальних здібностей. На відміну від повноважень, авторитет дає змогу здійснювати владу без примусу.

Отже - найбільш загально – керівник, це індивід, на якого офіційно покладені функції управління і організації в групі, а лідер це наділений найбільш ціннісним потенціалом індивід, який має провідний вплив в групі.

Згідно класифікації визначень лідерства запропонованого Р. Стогділлом у праці «Керівництво з лідерства» лідерство позначається, в тому числі й як мистецтво досягнення згоди, коли під час управління досягається максимальне співробітництво за мінімальних розбіжностей та уміння переконувати, коли управління здійснюється за допомогою сили переконання та спонукання, мистецтва знання людської природи.

На думку російського вченого-елітолога Г. Ашина *лідерство* – це відносини між людьми в процесі спільної діяльності, в якій одна сторона забезпечує перевагу своєї волі над іншою.

Серед іншого, лідерство, як зазначає В. Шатун, – це мистецтво впливу на людей, прагнення надихнути їх на те, щоб вони за власним бажанням прагнули досягнути цілей, а управління - як слушно зауважує Герберт А. Саймон, – це знання про те, як маніпулювати іншими людьми та як примусити їх зробити те, що вам потрібно.

Як бачимо однією з ключових категорій загальних визначень лідерства, є категорія «мистецтво», що передбачає наявність у носія лідерських якостей, певної психічної енергії.

8.2 Типологія керівників і лідерів у державному управлінні

Державна посада формально дає керівникові необхідні передумови бути лідером колективу, але автоматично його таким не робить, хоча сам термін «лідер» (від англ. leader) в перекладі і означає «керівник», «провідник», ці поняття тотожними не є. Різниця між поняттями полягає в тому, що «лідер» висувається завжди «знизу – догори», а керівник навпаки, «згори – вниз». З поняттям «лідер» тісно пов'язане поняття «лідерство» під котрим в загальному розуміють складний механізм взаємодії тих хто проявляє свою спроможність

бути лідером та тих на кого цей прояв направлено. Розглядаючи лідерство ми маємо на увазі, в першу чергу, психологічні відносини, які виникають в групі, категорію ж «керівництво» розглядають з погляду організації діяльності групи та керування нею. Борис Паригін вважав, що лідер регулює міжособистісні стосунки в групі, керівник натомість регулює офіційні відносини групи як певної організації. Лідерство виникає стихійно, керівництво - ні, бо воно поставлене в певні рамки та норми, воно стабільніше та надійніше. Американський політолог Роберт Такер також застерігає від автоматичного ототожнення лідерства з перебуванням певних осіб на посадах в державному апараті, він зазначає, що лідерство це щось значно більше ніж прийняття управлінських рішень, це вплив на розум та енергію тих людей, які мають зіграти свою роль в тому чи іншому процесі. Спрямованість діяльності лідера та керівника також різна – керівник зорієнтований на реалізацію завдань групи, а лідер на її внутрішні інтереси.

Лідером може бути лише та особа, яка користується авторитетом серед оточення. Механізм реальної влади спирається або на повноваження, або на авторитет, чи на те й інше разом. Влада керівника заснована на повноваженнях і передбачає обов'язкове підкорення та наявність можливості легітимного примусу. Обсяг повноважень документально закріплений та визначається місцем керівника в ієрархії влади та не залежить від його індивідуальних здібностей. На відміну від повноважень, авторитет дає змогу здійснювати владу без примусу.

Отже – найбільш загально – керівник, це індивід, на якого офіційно покладені функції управління і організації в групі, а лідер це наділений найбільш ціннісним потенціалом індивід, який має провідний вплив в групі.

Згідно класифікації визначень лідерства запропонованого Р. Стогділлом у праці «Керівництво з лідерства» лідерство позначається, в тому числі й як мистецтво досягнення згоди, коли під час управління досягається максимальне співробітництво за мінімальних розбіжностей та уміння переконувати, коли управління здійснюється за допомогою сили переконання та спонукання, мистецтва знання людської природи.

На думку російського вченого-елітолога Г. Ашина *лідерство* – це відносини між людьми в процесі спільної діяльності, в якій одна сторона забезпечує перевагу своєї волі над іншою.

Серед іншого, лідерство, як зазначає В. Шатун, – це мистецтво впливу на людей, прагнення надихнути їх на те, щоб вони за власним бажанням прагнули досягнути цілей, а управління – як слушно зауважує Герберт А. Саймон, – це знання про те, як маніпулювати іншими людьми та як примусити їх зробити те, що вам потрібно.

Як бачимо однією з ключових категорій загальних визначень лідерства, є категорія «мистецтво», що передбачає наявність у носія лідерських якостей, певної психічної енергії.

Природа лідерства як такого, досить складна й не піддається однозначній інтерпретації. Важливе місце в розумінні природи феномену лідерства займає

психологічна інтерпретація лідерства, в основі якої концепція психоаналізу Зігмунда Фрейда.

Основа психоаналізу – теорія фрустрації (що дослівно означає становище збудження людини внаслідок усвідомлення нею перешкод для реалізації своїх інтересів), пояснює, як несвідомі сексуальні мотиви (лібідо) з допомогою сублімації (переносу, заміщення) трансформуються в інші, в тому числі політичні (владні) бажання і мотиви діяльності. Фрейд вважав, що в основі лідерства є саме пригнічене лібідо. В процесі сублімації пригнічене лібідо проявляється в людині в прагненні до створення і, в тому числі, до лідерства. У багатьох людей володіння керівними позиціями виконує суб'єктивно-компенсаторні функції, дає можливість подавляти або переборювати різноманітні комплекси, почуття неповноцінності тощо. Треба відзначити, що послідовники Фрейда трактують лібідо більш широко – як психічну енергію взагалі

Надзвичайно цікавою для розуміння природи лідерства є концепція запропонована російським вченим-етнологом Л. Гумільовим. Імпульсом до лідерства є *пасіонарність* – особливий вид енергії, особлива пристрасть, притаманна лише окремим людям і спрямована на перетворення оточуючого світу. На думку ученого, Наполеон, Олександр Македонський та інші історичні особистості - приклади пасіонаріїв, які зуміли полати інерцію традиції і дали пасіонарний імпульс для історичного злету своїх народів.

Таким чином, можемо констатувати, що домінуючим критерієм вираження суті феномену лідера є прагнення до влади.

Важливими для розуміння суті лідерства в групах та в суспільстві в цілому є наукова спадщина італійського політичного мислителя Ніколо Макіавеллі. В своїх роботах «Державець» та «Роздуми про першу декаду Тіта Лівія» він вперше в площині реального життя визначив природу, функції та технологію лідерства.

Російський політолог Рашід Мухаєв виділяє дослідження Макіавеллі в окрему «Доктрину ефективного лідерства Макіавеллі»

В основі лідерства за Макіавеллі, лежить орієнтація на владу. Властивість бажання влади не залежить від особистих достоїнств чи недоліків, вона діє на подобі об'єктивного закону, що не залежить від волі та свідомості людей. Однак успіх у просуванні до вершин влади обумовлений не стільки інтенсивністю орієнтації на владу, скільки наявними засобами, окрім того лідер (правитель в Макіавеллі), який бажає досягнути успіху, повинен узгоджувати свої дії із законами необхідності (долі) та з манерою поведінки підлеглих. Він має враховувати психологію людей, знати особливості їх способу мислення, моральні принципи, достоїнства та недоліки.

В основі поведінки людей за Макіавеллі, лежить два мотиви - страх і любов. При застосуванні влади краще поєднувати обидва мотиви. Однак, оскільки в реальному житті це майже недосяжно, то він вважав, що правителю краще всіх підданих тримати в страху, але до певної межі, аби страх не переріс в ненависть. Окрім зазначених мотивів, поведінкою людей також править

честолюбство, яке притаманне кожній людині і Макіавеллі рекомендує це враховувати.

Технологія стабільного лідерства за Макіавеллі, полягає в умілому поєднанні засобів заохочення та покарання. Він рекомендує правителям добрі справи розтягувати в часі малими дозами, а негативні стимули застосовувати відразу і в великих дозах. Кожен володіє як вродженими так і набутими якостями, однак від природи людині дається менше, ніж стільки скільки вона отримує, живучи в суспільстві. Прямодушна, хитра та талановита вона буває від народження, але честолюбство, жадібність, марнославство, боягузтво та ін. формуються в процесі соціалізації людини. За словами Макіавеллі, мудрий лідер має поєднувати в собі якості лева (силу та чесність) і лисиці (містифікацію і хитрість).

В цілому доктрина Макіавеллі враховує чотири положення: 1) влада лідера коріниться в підтримці його прихильників; 2) підлеглі (прихильники) мають знати, що вони можуть чекати від свого лідера, і розуміти, що він чекає від них; 3) лідер має мати волю до виживання; 4) лідер завжди вірець мудрості та справедливості для своїх прихильників.

Не дивлячись на час свого виникнення, підходи до розуміння суті лідерства запропоновані Макіавеллі є актуальними й у сучасності.

В новітній час категорія «лідерство» отримала більш широкі інтерпретації та нові парадигми. Так, за визначенням Головного управління державної служби України, яке було прийняте в процесі розробки Профілів компетенцій лідерства для керівників на державній службі в Україні, лідерство є сучасною концепцією управління, в тому числі управління змінами, для якої має значення не рівень посади, а ступінь впливовості діяльності особи.

Як сказав колишній Начальник Головдержслужби України Тимофій Мотренко: «Лідерство вважається однією з головних управлінських тем. При всіх умовах та ресурсах, що надаються конгломератам, соціумам, об'єднанням, успіху досягають ті, які очолюють «леви».

Колишній Голова Цивільної служби Республіки Польща Ян Паства у світлі реформування державної служби характеризує лідерство наступним чином: «Незважаючи на те, що концепція лідерства може бути зрозумілою по-різному в різних культурах, це в основному визначається як процес, що складається з серії постійних взаємодій між лідером та іншими. Лідерство також стосується впливу, бо лідери мотивують інших людей робити певні речі, і це має місце у груповому контексті, включаючи багатьох індивідуалів та загальну мету».

Відповідно до класичної типології політичного владарювання Макса Вебера, в якій в якості класифікаційної ознаки використовується знову ж таки поняття «авторитет», котре визначається як «вірогідність того, що накази зустрінуть покірність в певній групі людей», лідерство на державній службі однозначно можна віднести до так званого раціонально-легального типу владарювання (лідерства – М. В.), тобто влада «авторитету» визнається в силу «легальності» та в силу віри в правомірність правового статусу і «компетенції»,

що основана на раціонально встановлених законах. Вебер називає цей тип ще бюрократичним, але не в негативному, а в позитивному розумінні цього питання, заснованому на вірі в законність і розумність існуючого порядку, де лідер-чиновник виступає як носій певної раціонально-державницької позитивної функції. Однак зрозуміло, що без наявності влади авторитету, одного авторитету влади для лідерства недостатньо. Визнання членами групи за керівником авторитету лідера та добровільне підкорення йому, є однією з основних ознак лідерства такого керівника.

Чи є лідерство на державній службі за своїм впливом лідерством політичним? Чи це лише аполітичний стиль управління та керівництва в групах?

В широкому розумінні цілком очевидна політичність цього явища, оскільки мова йде про владні відносини. З іншого боку інститут державної служби це лише інструмент, що використовується політичною владою для виконання повноважень державних органів і одним з нагальних завдань на шляху реформування державної служби в Україні є розмежування політичних та адміністративних посад.

Ключовими для відповіді на це запитання, на нашу думку є масштаби застосування (чи можливості застосування) владних повноважень та владного впливу з використанням лідерських якостей керівником-лідером. Якщо масштабом цього застосування є лише мала група чи ряд малих груп регламентованих структурою та штатним розписом, то у вузькому розумінні можна говорити про відносність політичності такого лідерства, якщо ж масштаби такого застосування розповсюджуються не тільки на групу, а й на регіон, сферу діяльності чи сектор державного управління то це буде проявом саме політичного лідерства (в незалежності від того чи відноситься формально посада до політичних посад чи ні).

Іншим моментом є напрямки застосування владних повноважень чи владного впливу керівником-лідером. Якщо таке лідерство буде направлене на малу групу (до середини) то політичним воно може і не бути, якщо ж владні повноваження та вплив будуть спрямовані назовні то це лідерство буде мати ознаки політичного.

Отже – у вузькому розумінні – лідерство на державній службі можна визначити як один з процесів організації управління малою соціальною групою, який сприяє досягненню групових цілей в оптимальні терміни та з оптимальним ефектом, рушійною силою якого є авторитет керівника-лідера.

Лідерство на державній службі нерозривно пов'язане зі стилем керівництва і проявляється в мистецтві управління та в умінні працювати в команді.

Виходячи з реалій сучасності вважається, що керівник з лідерськими якостями в державному управлінні означає в першу, чергу відмову від примусу у взаємодії керівника і підлеглих. На думку американського вченого Пітера Сенге джерелом лідерства є здатність підтримувати творчу напругу й енергію, що виникає тоді, коли люди говорять правду і передають іншим своє уявлення майбутнього та розуміння теперішнього [25], тобто іншими словами лідерство

має бути спрямоване на пробудження в членів групи мрії, до якої вони прямуватимуть та насаження їх необхідною для цього енергією.

Якщо в чистому вигляді діяльність керівника в першу чергу, зорієнтована на виконання групою завдання, а діяльність лідера зорієнтована на відносини в групі, то відповідно керівнику-лідеру мають бути притаманні всі загальні якості як лідера – (неформальний авторитет, інтелектуальні здібності, здатність до прийняття ризикованих рішень, спроможність до витримки в стані непевності, нахил до панування над іншими людьми, інтелігентність, творче мислення, активність, впевненість, наполегливість, вміння передбачати, переконувати, прагнення до успіху, комунікативність тощо) так і керівника – (формальний авторитет, аналітичні здібності, професійні знання, висока загальна культура, розуміння меж законодавства, постійне прагнення до отримання нових знань), саме цей синтез і виділяє лідера з поміж інших керівників і зумовлює його головну функцію – перетворення колективу в єдину монолітну команду, налаштування цієї команди і особистий позитивний вплив на вирішення спільних завдань.

Однозначно, що владні позиції керівника зміцнюються, якщо він, окрім формальних підстав керувати, отримає й визнання своїх підлеглих як лідер завдяки особистим якостям. У підпорядкованому йому колективі складаються стосунки «лідер-послідовник», які є набагато тіснішими і результативнішими, ніж стосунки «начальник-підлеглий».

Отже ефективність керівництва групою на пряму залежить від лідерського потенціалу керівника та його відповідності умовам і завданням діяльності групи.

Щодо осіб керівників де такий синтез відсутній можна вести мову лише про культивування лідерства як стилю поведінки серед таких керівників. Має бути чітке розуміння, що ключовою в даному випадку є теза, що: «Лідерами не призначають, і на лідерів не вчать – лідерами визнають». Адже проявлення лідерських якостей базується не на займаній посаді чи повноваженнях, а на довірі та взаємовідносинах.

Щодо категорії «рівень спроможності до лідерства» на державній службі. Розглянемо дану категорію крізь призму окремих сучасних теорій лідерства.

Теорія рис (Ф. Гальтон, К. Бірд, Е. Богардус, Ю. Дженнінгс) пояснює спроможність до лідерства наявністю та домінуванням у того чи іншого індивіда (а в нашому випадку – керівника – М. В.) певних індивідуально-особистісних рис [11]. Хоча тільки наявність набору цих рис та якостей аж ніяк не є самодостатньою, аби спроможність до лідерства переросла у саме лідерство.

Ситуативна теорія лідерства (Р. Стогділл, Т. Хілтон, А. Голдієр та ін.) обґрунтовує ідею залежності поведінки лідера від певних соціальних умов. Лідерство конкретної особи є функцією ситуації. Особа, що є лідером в одній ситуації, зовсім необов'язково буде ним в іншій. Відповідно спроможність до лідерства проявляється в лідерство за наявності певної ситуації, як зазначає А. Дж. Мерфі: ситуація викликає лідера, який повинен стати інструментом

вирішення проблеми. Ситуативна теорія не заперечує важливості індивідуальних рис особистості, проте відстоює позицію відносності значення для лідера персональних характеристик. Як казав німецький письменник єврейського походження Ліон Фейхтвангер: влада навіть пустопорожню людину наповнює змістом.

Як компромісний варіант існує особистісно-ситуативна теорія (Г. Герт і С. Мілз). В рамках даної теорії виділяють чотири фактори, які потрібно враховувати при розгляді феномену лідерства: 1) риси і мотиви лідера як людини; 2) постать лідера і мотиви, які існують у свідомості його послідовників і змушують їх йти за ним; 3) характеристики ролі лідера; 4) правові і інституціональні умови його діяльності.

Дана теорія є спробою подолання обмежень та розширення позитивних сторін двох попередніх теорій, оскільки такий складний феномен, яким є лідерство, не може бути пояснений виходячи лише з однієї причини.

Отже очевидно, що «рівень спроможності до лідерства» у кожного індивіда (керівника) свій. І категорія ця скоріш за все ірраціональна, ніж раціональна. Чому з декількох індивідів, які мають необхідні для лідерства риси в певній конкретній ситуації лідером стає лише один?

Григорій Сковорода стверджував, що: «Всі заняття і становища в суспільності добрі, – коли за них беруться по сродності» – він пише – «хто коліщатком, а хто ключиком в годиннику має бути, залежить від природи», тобто від вроджених якостей людини, і всякий повинен пізнати себе, свою природу – каже Сковорода, – «чого вона шукає? Куди веде і як веде, а потім і слідувати за нею... Чи ти є кінь? – Вози їздця! Чи ти віл? – Носи ярем! Чи ти хорт? – Лови зайця! Все добре на своєму місці».

Дмитро Донцов коментуючи думки Сковороди з даного приводу слушно зауважує: «Шельменко у ролі провідника народу, Чічков у ролі Катона, Халявський у ролі народного трибуна, Хлестаков у ролі архіпастиря, Андрій Бульба в ролі Гарібальді – це або нісенітниця, або жах. Ні народний вибір, ні школи, ні мандат, ні призначення з високої руки нічого тут не допоможуть. Хто взявся за «несродне діло», згубить його, хоч для себе може і зробить добрий гешефт».

Тема 9 Відповідальність державних службовців

9.1 Службова дисципліна: поняття, обов'язки керівника та державного службовця щодо її дотримання

З 1 травня 2016 року набирає чинності новий Закон про державну службу. Норми, що стосуються дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців, визначені розділом VIII цього Закону. У цій статті поговоримо про вимоги і обов'язки, встановлені для забезпечення дотримання державними службовцями службової дисципліни.

ДОКУМЕНТИ СТАТТІ

КЗпП – Кодекс законів про працю України.

Закон № 3723 – Закон України «Про державну службу» від 16.12.93 р. № 3723-XII.

Новий Закон про державну службу, Закон № 889 – Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII.

Положення № 500 – Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500.

У юридичному сенсі дисципліна – це підпорядкування обов'язкам, що містяться у правових актах (нормативних, правозастосовних, інтерпретаційних, договірних) або в інших соціальних і технічних приписах.

Основні ознаки дисципліни:

- дисципліна є формою соціального зв'язку суб'єктів, що створюється і реалізується у процесі тієї або іншої спільної діяльності (службової, трудової, навчальної тощо). Відомо, що спільна діяльність припускає певну узгодженість і організацію, що і досягається за допомогою дисципліни;

- дисципліна пов'язана з відношенням підпорядкування одного суб'єкта іншому, що передбачає певні владні або авторитетні вимоги, установки, орієнтири. Проте самі по собі стосунки підпорядкування похідні або від влади, або від авторитету.

За новим Законом про державну службу службова дисципліна – неухильне додержання присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку.

У розділі VIII нового Закону «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» встановлено вимоги до забезпечення дотримання державними службовцями службової дисципліни; засади дисциплінарної відповідальності, зокрема: визначено, що є дисциплінарними проступками, підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування, а також основи матеріальної відповідальності державних службовців.

Забезпечення службової дисципліни

Статтею 61 нового Закону про державну службу встановлено, що службова дисципліна повинна забезпечуватися шляхом:

- дотримання державними службовцями у своїй службовій діяльності вимог, встановлених Законом № 889 та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, та виконанням правил внутрішнього службового розпорядку;

- формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України;

- поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців;

– поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості.

9.2 Обов'язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни

Державний службовець зобов'язаний виконувати обов'язки, визначені ст. 8 та 62 Закону № 889, а саме:

– дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

– дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;

– поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

– з повагою ставитися до державних символів України;

– обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;

– забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;

– сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки;

– виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;

– додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

– запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

– постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;

– зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;

– надавати публічну інформацію в межах, визначених законом;

– не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця;

– виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців;

– дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів.

Державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах (ч. 1 ст. 8 Закону № 889).

При цьому ч. 2 ст. 62 Закону № 889 встановлено, що державний службовець повинен особисто виконувати покладені на нього посадові обов'язки.

Звертаємо увагу, що разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог нового Закону про державну службу з боку державних органів, їх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (ч. 2 ст. 8 Закону № 889). центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а також здійснює функціональне управління державною службою, є Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України (п.п. 1 та 3 Положення № 500).

9.3 Обов'язки керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни

Відповідно до ч. 2 ст. 63 Закону № 889, з метою забезпечення належного рівня дотримання державними службовцями державного органу службової дисципліни керівник державної служби зобов'язаний:

- створювати умови для виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і підвищення ними професійної компетентності та вимагати належного виконання посадових обов'язків;
- здійснювати контроль за виконанням державними службовцями посадових обов'язків;
- під час виконання посадових обов'язків керуватися публічними інтересами, суворо дотримуватися і забезпечувати дотримання Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, чітко формулювати накази (розпорядження) та доручення, перевіряти точність і своєчасність їх виконання;
- забезпечувати виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, у тому числі шляхом застосування дисциплінарних стягнень;
- належним чином організовувати роботу державних службовців, забезпечувати ефективне виконання завдань, що поставлені перед державним органом;
- виховувати у державних службовців сумлінне ставлення до служби, бережливе ставлення до державного майна, підтримувати їхню ініціативу, а також вживати заходів для додержання ними правил етичної поведінки;
- забезпечувати прозорість та об'єктивність під час оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;
- організовувати проведення з державними службовцями профілактичних заходів щодо запобігання вчиненню ними дисциплінарних проступків, виявляти та своєчасно припиняти їх вчинення.

Крім того, ч. 3 ст. 63 Закону № 889 встановлено, що безпосередній керівник державного службовця має право вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку.

Звертаємо увагу, що керівник державної служби несе відповідальність за неналежний рівень дотримання державними службовцями державного органу службової дисципліни і повинен здійснювати повноваження щодо притягнення порушників до дисциплінарної відповідальності (ч. 1 ст. 63 Закону № 889).

Керівник державної служби, який в установленому новим Законом про державну службу порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, злочину до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом (ч. 4 ст. 63 Закону № 889).

Дисциплінарна відповідальність державного службовця є різновидом юридичної відповідальності, що полягає в накладенні передбачених законом дисциплінарних стягнень на державного службовця за порушення ним службової дисципліни. Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку.

Дисциплінарним проступком є протиправне порушення державним службовцем норм законодавства та покладених на нього службових повноважень.

9.4 Дисциплінарні проступки

Нормами ч. 2 ст. 65 Закону № 889 встановлено, що дисциплінарними проступками є:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;
- 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівника державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення.

9.5 Дисциплінарні стягнення

Основною метою дисциплінарного стягнення є поновлення порушених державних службових відносин, а також уникнення негативних наслідків вчиненого правопорушення, виховання державного службовця у дусі дотримання законності, належного виконання службових повноважень, а також запобігання новим правопорушенням.

Згідно зі ст. 66 нового Закону про державну службу до дисциплінарних стягнень віднесено:

- зауваження;
- догану;
- попередження про неповну службову відповідність;
- звільнення з посади державної служби.

За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Нагадаємо, що згідно зі ст. 14 Закону № 3723 та ст. 147 КЗпП до 31.04.2016 р. включно до державних службовців можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

- догана;
- затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду;
- попередження про неповну службову відповідність;
- звільнення з посади державної служби.

За новим Законом про державну службу таке дисциплінарне стягнення, як затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду, з 01.05.2016 р. застосовуватися не буде. Водночас, вводиться нове дисциплінарне стягнення – зауваження.

Дисциплінарні провадження за Законом № 889 ініціюються суб'єктом призначення.

Так, відповідно до ст. 68 дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються):

1) на державних службовців, які займатимуть посади державної служби категорії «А»:

зауваження – суб'єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції Комісії;

2) на державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»:

зауваження – суб'єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії.

Дисциплінарне стягнення за новим Законом має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця.

Під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків.

Під час застосування дисциплінарного стягнення можуть враховуватися також інші, не зазначені у частині другій ст. 67 Закону № 889, обставини, що пом'якшують відповідальність державного службовця.

Тема 10 Система оцінки державної служби

10.1 Правовий статус показників SIGMA

16 Листопада 2017 року у Клубі Кабінету Міністрів України в рамках міжнародної конференції «Реформа державного управління в Україні: здійснення оцінки стану справ, досягнення та виклики» відбулося офіційне відкриття Оцінювання стану справ у системі державного управління за участі програми SIGMA, що передбачено Планом заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки. Результати цієї оцінки будуть оприлюднені у липні 2018 року та дозволять оновити завдання та заходи Стратегії реформування державного управління України.

1. Принципи державного управління

Процес оцінювання буде здійснюватися на основі принципів державного управління розроблених програмою SIGMA.

Принципи:

– є основою державного управління – як «належне» виглядає на практиці;

– засновані на законодавстві ЄС, найкращому досвіді країн ЄС та ОЕСР, міжнародних стандартах та вимогах;

– надають дороговказ країнам у здійсненні реформ – українська стратегія реформування ДУ побудована на цих принципах;

– дозволяють побачити нинішній стан справ та точки вимірювання прогресу з часом.

Принципи використовуються :

Для розробки та реалізації реформ:

- Рекомендації для реформування стратегій державного управління (ДУ) та управління державними фінансами (УДФ);
- Мірила для окремих проектів реформ;
- Рекомендації для покращення законодавства (напр., Закон про держслужбу).

Для оцінки нинішнього стану і прогресу в часі:

- Базова оцінка;

Для діалогу з ЄС та іншими донорами:

- Формулювання показників бюджетної підтримки галузей.

Сфери дії принципів:

Стратегія реформування державного управління:

- Актуальність та надійність планів реформи державного управління (РДУ);

- Політичне керівництво та технічна координація;
- Моніторинг виконання.

2. Розробка та координація політики:

- Належна координація центром забезпечення уряду;
- Міжміністерська координація;
- Розробка політики;
- Доступ до законів.

3. Державна служба та управління людськими ресурсами:

- Організація та робота державної служби;
- Набір та підвищення людей на основі вмінь і заслуг;
- Підготовка та професіоналізація.

4. Підзвітність:

- Організація та підзвітність органів управління;
- Доступ до інформації;
- Можливість адміністративного та правового відшкодування;
- Незалежний контроль.

5. Надання послуг:

- Покращання послуг для населення та бізнесу;
- Кращі адміністративні процедури;
- Послуги з е-врядування.

Структура принципів

17 ключових вимог, що визначають загальні характеристики належного державного врядування.

48 принципів, згрупованих відповідно до ключових вимог, що стосуються:

- реалізації та практичної дії системи;

- моніторингу на основі фактів;
- Підпринципи, що точніше визначають необхідні компоненти.

Аналітична частина пояснює шляхи практичного втілення принципів та оцінки прогресу з використанням якісних та кількісних показників.

Мета існування методики показників у принципах:

- Не знаючи точки відліку, важко вирішити, що саме треба міняти;
- Не аналізуючи поступ в часі, неможливо зрозуміти, що саме вдалося досягти;
- Отже мета – надати методичний інструмент для оцінки нинішнього стану справ та прогресу в часі.

2. Організація процесу оцінки

Роль українських органів в процесі:

- Координація збору даних, зустрічі під час місії з встановлення фактів :

- Секретаріат Кабінету Міністрів (для всіх напрямків), та Національне агентство України з питань державної служби (для напрямків державної служби та управління персоналом) .

- Секретаріат Кабінету Міністрів та Нацдержслужба введуть відповіді та дані в систему збору даних (PARIS), але може знадобитися подання від інших органів.

Яке подання від органів може знадобитись:

- надання документів, файлів;
- надання кількісних даних;
- надання роз'яснень, коли виникають запитання;
- зустрічі з експертами програми SIGMA під час місії з встановлення фактів;
- перевірка фактів доповіді.

Основні етапи процесу

Початок

16-17 листопада 2017 року: запуск проекту на вищому рівні.

30 листопада 2017 року: тренінг з роботи в системі збору даних PARIS та відкриття системи PARIS для внесення даних.

ФЗД (форми для збору даних) будуть попередньо заповнені місцевими експертами програми SIGMA (коли це можливо).

ФЗД надаватимуться англійською. Будуть отримані файли Excel, перекладені українською мовою, але відповіді на питання потрібно вводити в ФЗД в системі PARIS.

Перший етап

Кінець листопада 2017 – 22 грудня: Перша частина даних / відповідей завантажується в PARIS – дані, відповіді, які можна завантажити вже до кінця року.

До 2 лютого 2018 року: друга частина даних / відповідей завантажується в PARIS.

В ідеалі бажано вводити відповіді в систему PARIS англійською мовою. В ідеалі також бажано завантажувати документи англійською мовою. Якщо це неможливо, відповіді мають бути надано українською мовою а документи завантажено українською мовою, але, якщо можливо, з англійським заголовком файлу.

В ФЗД, дуже часто використовується два терміни:

- рік, що передує останньому повному календарному року;
- останній повний календарний рік.

Оскільки збір даних буде завершено в 2018 році, рік, що передує останньому повному календарному року означає 2016 рік, а останній повний календарний рік означає 2017 рік.

Якщо дані за 2017 рік недоступні, але у вас є дані за 2016 рік, необхідно надати дані за 2016 рік (але необхідно додати коментар про це). Нові, більш актуальні дані можуть бути введені в систему пізніше (але не пізніше 11 травня).

Якщо дані недоступні, будь ласка, вкажіть це. Інакше програма SIGMA не буде знати причини, за якої дані не були завантажені. Або ж інформуйте про те, що дані будуть надані пізніше.

Коли запитуються файли персоналу, мається на увазі анонімізовані файли.

Програма SIGMA гарантує, що внутрішні дані, як, наприклад, рекрутингові документи, оцінки Мінфіну щодо бюджетного впливу тощо не будуть передані нікому, крім SIGMA, і будуть використовуватися лише для цілей аналітики.

3. Другий етап

Тиждень з 19–25 лютого 2018 року: місія з встановлення фактів в Києві.

Під час місії з встановлення фактів будуть організовані зустрічі з відповідними особами із представлених державних органів, з метою:

- підтвердити деякі дані, які були отримані;
- надання деяких роз'яснень щодо отриманих даних.

Чим точніше будуть надані відповіді перед місією, тим менше часу займуть місії з встановлення фактів.

4. Перевірка фактів

Тиждень з 2–8 квітня 2018 року: повідомлення, відправлені для перевірки фактів в Україну.

До 27 квітня: отримання назад звітів після перевірки фактів/ місія з перевірки фактів.

11 травня – дата завершення. Після цієї дати не буде прийматися жодних нових даних / інформації.

Перевірка фактів – час для надання останніх даних або відсутніх даних, якщо вони тимчасово доступні.

Під час перевірки фактів можливо буде обговорити з програмою SIGMA проект рекомендацій.

5. Складання та перевірка звіту

Кінець червня: звіт надсилається в Україну та ЄС.

3. Сфери оцінки та органи, що залучаються

1. Розробка та координація політики (відповідальний СКМУ)

(Залучені : Секретаріат Кабінету Міністрів України; Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції; Апарат ВРУ; Міністерство аграрної політики та продовольства; Міністерство економічного розвитку і торгівлі; Міністерство соціальної політики; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство юстиції).

2. Публічна служба та управління людськими ресурсами (відповідальний НАДС)

(Залучені: Національне агентство України з питань державної служби; Міністерство економічного розвитку і торгівлі; Державна фіскальна служба України; Пенсійний фонд України; Державна казначейська служба).

3. Підзвітність (відповідальний СКМУ)

(Залучені: Секретаріат Кабінету Міністрів України; Міністерство фінансів; Міністерство внутрішніх справ; Міністерство юстиції; Міністерство економічного розвитку і торгівлі; Міністерство освіти і науки; Уповноважений Верховної Ради з прав людини; Державна судова адміністрація)

4. Надання послуг (відповідальний СКМУ)

(Залучені: Міністерство економічного розвитку і торгівлі; ДМС; Міністерство внутрішніх справ; Державне агентство з питань електронного урядування; Державна регуляторна служба; СКМУ; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство юстиції, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство соціальної політики, Міністерство інформаційної політики).

Робота в системі збору даних PAR.IS

Для проведення оцінки програмою SIGMA було створено електронну систему збору даних PAR.IS (Public Administration Reform Information System). PAR.IS – це Інформаційна Система Реформи Державного Управління, що створена в формі опитувальника, куди має бути внесена необхідна інформація органами що залучені до процесу оцінки.

Процес оцінювання включає наступні етапи:

1) створення Проекту Оцінки та визначення користувачів (виконує SIGMA);

2) відкриття для попереднього заповнення Форм збору даних (ФЗД) (виконує SIGMA);

3) заповнення відповідей на запитання в ФЗД (заповнюють Місцеві експерти програми SIGMA);

4) відкриття ФЗД для надання відповідей країною (SIGMA);

5) перевірка заповненої інформації, надання відповідей на питання в ФЗД (Визначені представники державних органів);

6) надсилання відповідей в ФЗД програмі SIGMA (визначені представники державних органів);

7) підтвердження відповідей (Питання можуть бути знову відкриті для відповідей) (Виконує SIGMA);

8) оцінка критеріїв (Assess criteria in AS), та надсилання програмі SIGMA (експерти ЄС);

9) підтвердження оцінок (SIGMA);

10) підготовка Звіту за результатами Оцінки (SIGMA);

11) закриття проекту оцінювання (SIGMA).

Надання точних даних та документів важливе, оскільки відсутність даних та інформації означає нижчі значення показників. Програма SIGMA проводить аналіз на підставі доказів, і, зокрема, для показників, тому потрібні фактичні дані, щоб дати позитивну оцінку.

PAR.IS – Огляд системи (Адреса, дані користувача, вхід у систему)

Адреса:

<https://par.is.sigmaweb.org/>

Підтримувані браузері: Chrome, Firefox, Internet Explorer

Щоб увійти у систему необхідно ввести:

Ім'я користувача = адреса електронної пошти (усі маленькі літери)

Пароль (обирає користувач)

Для першого входу необхідно активувати обліковий запис через автоматичне повідомлення. Після входу в систему необхідно натиснути на кнопку «DATA COLLECTION SHEET» (Форми збору даних). Далі треба вибрати в полі «Assesment project name» (Назва аналітичного проекту) та клікнути по надпису «Ukraine_2018».

Щоб побачити запитання категорії «Принцип», натисніть на рядок з позначкою «Принцип» у навігаційному меню в лівій частині екрану. Натиснувши на категорію «Сфера», ви побачите запитання, що не належать до конкретних принципів, а стосуються певної сфери в цілому. Натиснувши на «Глобальні» запитання, ви побачите запитання, що не належать до однієї сфери, а стосуються усіх сфер одразу.

В системі PAR.IS існує декілька видів запитань (відповідей):

– Текстові запитання.

– Радіо-кнопки – як правило, варіанти «Так» і «Ні» (дозволяється обрати лише один варіант).

– Віконця для прапорців – перелік з варіантами (дозволяється обрати більше ніж один варіант).

– Числова відповідь.

– Таблиця або матриця для заповнення.

– Група запитань, запитання + підзапитання, умовні запитання (розгалуження).

– Ви можете (або повинні) додавати вкладення, наводити пояснення.

Залежно від запитання та типу користувача системи PAR.IS існують статуси запитань (відповідей):

- Відкриті до автозаповнення – Відкриті SIGMA (світло-жовті) (їх бачить тільки SIGMA + місцевий експерт).

- З автозаповненням – заповнені місцевим експертом (блакитні) (їх бачить тільки SIGMA + місцевий експерт, допоки SIGMA не відкриє їх для надання відповідей).

- Відкриті до надання відповідей – відкриті SIGMA (жовті).

- З відповіддю («Чернетка») – з відповіддю державного посадовця або колеги (сині).

- З відповіддю («Надіслано») – надіслано до SIGMA державним посадовцем (світло-зелені).

- З відповіддю («Затверджено») – Затверджено SIGMA (зелені).

Відповідь на запитання

В системі PAR.IS кнопка «Зберегти» не передбачена. Щоб зберегти відповідь, необхідно натиснути на наступне запитання або на частину екрану поза запитанням.

Відповідь на запитання – Завантаження файлу

Для вибору файлу необхідно використовувати кнопку «Переглянути». Не можна використовувати функцію перетягування!

Імена файлів, що завантажуються мають бути унікальними (ідентичні імена не дозволяються).

Кнопка «Завантажити» в системі PAR.IS не передбачена. Щоб завантажити файл, натисніть на наступне запитання або на частину екрану поза запитанням.

Також система передбачає можливість надіслати запитання колезі. Для цього вам необхідно натиснути на синю кнопку, що знаходиться в правому верхньому кутку екрана, внизу під ім'ям користувача. Після чого з'явиться діалогове меню в якому необхідно буде поставити відмітку напроти питань, які ви б хотіли надіслати. Далі необхідно натиснути кнопку «Next» (далі), після цього натиснути кнопку «Send email».

Ваші колеги матимуть статус анонімних (незареєстрованих) користувачів і бачитимуть лише ті запитання, посилання на які ви їм надішлете. Для них також не передбачено кнопки «Зберегти», і їм теж потрібно буде натиснути на частину екрану поза запитанням для збереження відповіді. Ви побачите їхню відповідь у системі.

Коли ви будете задоволені відповіддю, її потрібно буде надіслати до SIGMA. Ви не зможете редагувати надіслану відповідь. Якщо ви захочете її змінити, вам потрібно буде звернутися до місцевого координатора із проханням відкрити відповідь для редагування.

10.2 Показники Європейської Комісії для оцінки державного управління і державної служби

З поширенням і поглибленням інтеграції увага до питань управління взагалі і окремих управлінських функцій збільшується. Активізація співробітництва між державами-членами та між ними і органами ЄС вимагає більш ефективних форм управлінської діяльності на усіх рівнях.

Проведення політики європейської інтеграції вимагає від держави:

- забезпечення дотримання норм і стандартів ЄС;
- виконання взятих державою зобов'язань;
- пристосування національних систем планування та управління до процедурних вимог і правил ЄС;
- створення ефективних інституційних механізмів для здійснення співробітництва з органами ЄС;
- удосконалення системи комунікації і координації, як всередині уряду, так і між національними урядовими структурами та структурами ЄС;
- внесення змін до процесів і процедур підготовки й прийняття урядових рішень;
- реструктуризації органів державної влади, розвитку їх адміністративної спроможності.

Справжній поштовх до розвитку теорії і практики державного управління в Європейському Союзі дало останнє розширення у 1990-х роках, що було зумовлено двома причинами:

- необхідністю підготувати пост-комуністичні країни до членства в Європейському Союзі та адаптувати інституційну систему ЄС до розширення з 15 до 27 і більше членів.

Паралельно ставилося завдання подолати інституційну кризу та дефіцит демократії в ЄС.

У процесі підготовки країн-кандидатів до набуття членства ЄС питанням державного управління і розвиненню адміністративної спроможності країн-кандидатів приділялася пильна увага.

Вперше в історії ЄС до країн-кандидатів висувають офіційні, затверджені Європейськими Радами «писані» вимоги, відомі під назвою Копенгагенських та Мадридського критеріїв.

Європейською Комісією разом з іншими інституціями ЄС розробляється та удосконалюється процедура вступу, яка приділяє інституційній та адміністративній готовності до вступу не меншу вагу, ніж економічним та політичним критеріям.

Інституційний – Мадридський – критерій членства в ЄС вимагає від країн-кандидатів створення належних управлінських інституцій та судових органів, підсилення їх адміністративної спроможності, що має не тільки прискорити адаптацію національного законодавства до норм і правил ЄС, але гарантуватиме впровадження і дотримання законів і надасть новим членам ЄС можливість скористатися перевагами членства (наприклад, отримати фінансову допомогу від Структурних фондів).

Програма підтримки зусиль з покращення врядування та менеджменту (Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) – заснована в 1992 р. спільна ініціатива Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Європейського Союзу (ЄС), яка надає консультативні поради урядам держав з перехідною економікою щодо вдосконалення управління. Загальне управління та фінансування програми надається Європейською Комісією. Програма складається з двох окремих підрозділів: один з них здійснює консультації та надає допомогу новим державам-членам у Центральній-Східній Європі, зосереджуючи основну увагу на зміцненні їхніх можливостей у сфері творення політики, а також щодо фінансового контролю, зовнішнього аудиту, розвитку державної служби та доповнення до твінінгових програм ЄС. Другий підрозділ працює з країнами Західних Балкан задля модернізації та зміцнення публічних інституцій, зосереджуючи основну увагу на бюджетуванні, казначействі та оподаткуванні, фінансовому контролі та аудиті, а також на адміністративній реформі та реформі державної служби.

Програма SIGMA – один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, який відіграє ключову роль у підготовці держав-кандидатів до вступу у Європейський Союз. Основна роль програми SIGMA: технічна допомога країнам-партнерам; допомога донорам та Європейській Комісії у формуванні програм та керуванні ними; оцінка ходу реформ (підготовка матеріалів до щорічних звітів Європейської Комісії); надання порад Європейській Комісії з питань державного управління.

При цьому програма SIGMA використовує такі методики:

- щодо допомоги державам-партнерам – повний спектр інструментів технічної допомоги (за винятком «масового» навчання), які функціонують в рамках партнерських зв'язків;

- щодо оцінки ходу реформ (яка проводиться щорічно) – використання сукупності показників та методології оцінки, розроблених програмою SIGMA у співпраці зі службами Європейської Комісії.

Контроль за діяльністю проекту та його підзвітність забезпечується завдяки регламентації відносин ОЕСР/ЄС через поновлювані контракти; санкціонування діяльності програми на рівні проектів здійснюється Європейською Комісією; Єврокомісія доручає оцінку незалежним підрядникам або власним службам; керівник програми звітує безпосередньо Єврокомісії з питань, пов'язаних із контрактами, а перед Комітетом ОЕСР з питань державного врядування (OECD/GOV) – з внутрішніх та адміністративних питань; звіти подаються щоквартально та по закінченні контракту. Всі операції проводяться за правилами й нормами ОЕСР, підлягають внутрішньому та зовнішньому аудиту ОЕСР. У своїй роботі програма SIGMA координує дії зі Світовим банком (особливо щодо Росії), Міністерством міжнародного розвитку Великої Британії, а також США, Францією, Німеччиною.

На прохання Європейської Комісії програма SIGMA з 1999 року щорічно проводить оцінку системи державного управління у перехідних країнах. Така оцінка проводилася у країнах-кандидатах на вступ до ЄС та у Балканських країнах у контексті Процесу стабілізації та асоціації. Для проведення оцінки

програмою були розроблені базові критерії та система показників по кожному критерію. Ці критерії базуються на стандартах державного управління, що зарекомендували себе добре на практиці в державах-членах ЄС і тому можуть слугувати інструментами для здійснення оцінки державного управління в інших країнах.

Проведення оцінки програмою SIGMA переслідує наступні цілі:

- сприяння країнам-бенефіціарам у їхніх прагненнях до кращого державного управління, що дозволило б підвищити ефективність адміністрування та стимулювало б дотримання представниками державного сектору демократичних цінностей, етики та поваги до верховенства права;
- допомога у зміцненні потенціалу країн на центральному рівні, що має сприяти вирішенню проблем глобалізації та підтримати інтеграційні плани країн щодо Європейського Союзу;
- підтримка ініціатив Європейського Союзу та інших донорів, які спрямовані на допомогу бенефіціарам у проведенні реформ державного управління.

На початку 2005 року Уряд України звернувся до програми SIGMA з проханням провести оцінку системи державного управління в Україні. Україна вже мала до цього успішний досвід використання базових показників SIGMA: у 2003 році була проведена оцінка системи державної служби щодо її відповідності базовим показниками ОЕСР, які використовуються для щорічної оцінки країн-кандидатів у члени Європейського Союзу і дозволяють протестувати національну систему на її відповідність засадам Європейського адміністративного простору. Ця оцінка мала бути основою для планування реформ у сфері державної служби і була проведена експертами Світового банку та Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії.

Міністерство міжнародного розвитку Великої Британії (DfID) та Шведське агентство міжнародного розвитку (SIDA) погодилися фінансувати оцінку системи державного управління в Україні, про що й було домовлено за підтримки Європейської Комісії. Оцінка в Україні була проведена у тих самих рамках, за тією самою методологією та базовими показниками, що й у країнах-кандидатах на вступ до ЄС. Така оцінка вимагала 3–4 місяці і була проведена в другому півріччі 2005 року. Її вартість – близько 400 тисяч євро (основне джерело фінансування – Європейська Комісія).

Варто зауважити наступні певні особливості процесу оцінки, яку здійснює програма SIGMA, зокрема, в Україні:

- хоча цей процес має назву «оцінка врядування», оцінки програми SIGMA не охоплюють всю роботу системи врядування. Вони обмежені загальними («горизонтальними») урядовими системами адміністративного управління та ширшими інституціональними схемами, які обумовлюють функціонування адміністрації.

Це наступні системи:

- система формування політики;
- правова основа державного управління (в тому числі Конституція);

- управління кадрами (державна служба);
- системи управління державними видатками;
- державний внутрішній фінансовий контроль;
- система державних закупівель;
- зовнішній аудит;

– SIGMA застосовує системний, а не інституційний підхід – оцінюються не окремі інституції «горизонтальних» урядових систем адміністративного управління, а результат їх діяльності, в тому числі, узгодженість їх дій. Крім того, передбачається, що розглянуті системи пронизують усе управління і не обмежуються центральним відомством (наприклад, бюджетна система включає як бюджетний підрозділ у Міністерстві фінансів, так і бюджетні підрозділи розпорядників бюджетних коштів);

– через обмеження у часі та бюджеті ця оцінка не торкнулася деяких важливих аспектів системи врядування – цілісності, регулювання, правосуддя та місцевого самоврядування.

Підсумковий звіт був поданий у березні 2006 року (див. докладніше, окремо матеріали по стану державної служби див., також презентацію), а його головні висновки представлені на міжнародній конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України» в Києві у липні 2006 року. У 2007 році SIGMA представила оновлений звіт.

У резюме до підсумкового звіту, в якому були представлені узагальнені висновки та рекомендації, зазначалося, що, незважаючи на досягнення в багатьох сферах, система врядування в Україні ще не відповідає стандартам, які існують у державах-членах ЄС. Програма SIGMA поділяє погляди багатьох інших спостерігачів, зокрема ЄС, Світового банку, МВФ, Ради Європи та українських експертів стосовно того, що Україна потребує системної реформи державного управління, в тому числі кращого визначення конституційних обов'язків і зміцнення верховенства права. Але така реформа може бути сталою лише за підтримки її широким політичним консенсусом. Як зазначають експерти SIGMA, на даний момент Україна не готова до такої грандіозної реформи, тому вони рекомендують, щоб Україна у коротко- та середньостроковій перспективі вжила наступних заходів:

– зосередилася на тому, що є здійсненням у короткостроковій перспективі, через галузеві вдосконалення, спрямовані на поліпшення правової визначеності та надійності державних дій, а також на управління державними коштами, що у середньостроковій перспективі має акумулюватися у системну реформу; пріоритет слід надати зменшенню свавільності у прийнятті державних рішень, розвитку адміністративного правосуддя та зміцненню управління фінансами;

– сприяла консенсусу серед інститутів громадянської та політичної спадковості задля майбутніх змін в основоположних схемах державного врядування;

– заохотила головних конституційних гравців еволюціонувати в напрямку створення демократичного інституціонального середовища, де юридично визначені та запроваджені стримування, противаги та ліміти у здійсненні влади;

– підтримала виникнення лідерів державної служби нового покоління.

Отже, замість планування грандіозних реформ, які майже напевно не будуть реалізовані на практиці, оскільки вийдуть за межі можливостей інституцій та межі суспільної легітимації, експерти програми SIGMA рекомендують українській владі політику «радикальної помірності»: помірною відхилення грандіозних реформ з одночасним радикальним прийняттям стратегії помірних реформ; це вимагатиме зміни поведінки як прибічників реформ, так і донорів.

У 2008 році Європейською Комісією було прийняте рішення про можливість використання у 2008–2011 роках інструменту SIGMA країнами – сусідами ЄС. Активне використання Україною наданої можливості дозволить залучити провідних європейських експертів до адаптації до стандартів ЄС сфер адміністративного законодавства та адміністративної юстиції, управління витратами, контролю, внутрішнього та зовнішнього аудиту, закупівель, державної служби, координації політики та управління.

Активізація співробітництва між державами-членами та між ними і органами ЄС вимагає більш ефективних форм управлінської діяльності на усіх рівнях. Справжній поштовх до розвитку теорії і практики державного управління в Європейському Союзі дало останнє розширення у 1990-х роках. У процесі підготовки країн-кандидатів до набуття членства ЄС питанням державного управління і розвиненню адміністративної спроможності країн-кандидатів приділялася пильна увага.

Вперше в історії ЄС до країн-кандидатів висувують офіційні, затверджені Європейськими Радами «писані» вимоги, відомі під назвою Копенгагенських та Мадридського критеріїв. Інституційний – Мадридський – критерій членства в ЄС вимагає від країн-кандидатів створення належних управлінських інституцій та судових органів, підсилення їх адміністративної спроможності, що має не тільки прискорити адаптацію національного законодавства до норм і правил ЄС, але гарантуватиме впровадження і дотримання законів і надасть новим членам ЄС можливість скористатися перевагами членства (наприклад, отримати фінансову допомогу від Структурних фондів).

Програма підтримки зусиль з покращення врядування та менеджменту (SIGMA), заснована в 1992 р. як спільна ініціатива Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Європейського Союзу (ЄС), яка надає консультативні поради урядам держав з перехідною економікою щодо вдосконалення управління, щорічно проводить оцінку системи державного управління у перехідних країнах. Така оцінка проводилася у країнах-кандидатах на вступ до ЄС та у Балканських країнах у контексті Процесу стабілізації та асоціації. Для проведення оцінки програмою були розроблені базові критерії та система показників по кожному критерію. Ці критерії базуються на стандартах державного управління, що зарекомендували себе

добре на практиці в державах-членах ЄС і тому можуть слугувати інструментами для здійснення оцінки державного управління в інших країнах. У 2006 р. програма SIGMA здійснила оцінку системи державного управління у тих самих рамках, за тією самою методологією та базовими показниками, що й у країнах-кандидатах на вступ до ЄС. У резюме до підсумкового звіту, в якому були представлені узагальнені висновки та рекомендації, зазначалося, що, незважаючи на досягнення в багатьох сферах, система врядування в Україні ще не відповідає стандартам, які існують у державах-членах ЄС.

Тема 11 Корупція як соціально-правове явище

11.1 Поняття корупції

Термін корупція походить від сполучення латинських слів *corruptio* – обов’язкова причетність декількох представників однієї із сторін до однієї справи, а *rupture* – порушувати, ламати, пошкоджувати, скасовувати. Так утворився самостійний термін – *corrupture*, що означає участь в діяльності декількох осіб, мета яких полягає у «псуванні», «руйнуванні», «пошкодженні» нормального розвитку судового процесу або процесу керування справами суспільства. У римському праві «*corrupture*» означало «розламувати, псувати, пошкоджувати, фальсифікувати свідчення, збездіяти незайману», але у той самий час і «підкуповувати суддю (претора)».

Передбачалися як окремі важливі позови *actio de albo corruptio* – проти того, хто пошкодив або змінив виставлений текст преторського едикту на білій дошці (*album*) для публічних оголошень, що писалися чорними або червоними літерами. Або наприклад, *actio de servo corrupto* – позов, який подавався будь-якій уповноваженій особі проти того, хто морально розбестив чужого раба (змусив його скоїти злочин).

Також у римському праві цим терміном позначалася діяльність кількох осіб, спрямована на порушення нормального ходу судового процесу або управління суспільством.

До корупційних відносилися ціла низка діянь, пов’язаних із фальсифікацією і псуванням державних документів, з підкупом суддів або з моральним розбещенням чужого раба.

Протягом наступних майже тисячі років, у період середньовіччя, поняття «корупція» набуває такого виключно церковного, канонічного значення як омана, спокуса диявола. Близько 500 років тому інквізитори сприяли швидкому завершенню боротьби латинської мови з її грецьким корінням, що тривала більше двохсот років. Результатом цього стала заміна терміну «каталіз» (відгрец. *katalysis* – руйнування, розкладання, знищення) на латинський «корупція». *Corruptibilitas* – означало тлінність людини, схильність до руйнування, але аж ніяк не його здатність брати і давати хабарі. Корупція в богослов’ї католицизму стала проявом гріховності, бо «гріх є беззаконня».

Сучасне поняття корупції починає складатися на межі Нового часу з початком утворення централізованих держав і правових систем, що існують і нині. Важливий імпульс до осмислення корупції в сучасному розумінні дають

праці Нікколо Макіавеллі. Він порівнював корупцію з хворобою, наприклад, сухотами.

Спочатку її важко розпізнати, але легше лікувати, якщо ж вона запущена, то її легко розпізнати, алевилікувати важко, зазначав великий італійський філософ і політичний діяч XVI століття. Так само й корупція у справах держави, продовжує автор, якщо вчасно виявити недугу, що починається (це можуть зробити лише мудрі правителі), то позбутися її неважко, якщо ж вона запущена так, що будь-кому видно, то ніяке зілля вже не допоможе.

Згідно з Макіавеллі, корупція – це використання публічних можливостей у приватних інтересах. У подальшому акцент у розумінні корупції був перенесений на її кримінологічну та кримінально-правову сторони. Томас Гоббс через століття напише в «Левіафані»: «люди, що хизуються своїм багатством, сміливо скоюють злочини, сподіваючись, що їм вдасться уникнути покарання шляхом корумпування державної юстиції або отримати прощення за гроші або інші форми винагороди». До них він відносив «тих, хто має багато могутніх родичів або популярних людей, що завоювали собі високу репутацію», що наважуються порушувати закони в надії на те, що їм вдасться чинити тиск на владу, що виконує закон.

Корупція, за Гоббсом, «є корінь, з якого випливає в усі часи і за всяких спокус презирство до всіх законів». Якщо говорити про сучасне поняття корупції, то найпростіші визначення корупції можна знайти в словниках. У тлумачному словнику Ожегова, корупція – це моральний занепад посадових осіб і політиків, що виражається у незаконному збагаченні, хабарництві, розкраданні.

У Короткому словнику іноземних слів корупція – це підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб, які використовують посаду, що вони обіймають, з метою особистого збагачення.

Однак існують й інші визначення цього поняття. Визначення, що найчастіше використовується, охоплює широке коло протиправних діянь, – це зловживання громадським або приватним службовим становищем для особистої вигоди.

Крім цього загального визначення, існує така ж безліч різних визначень корупції, скільки й проявів самої проблеми. Визначення розрізняються залежно від культурних, правових або інших особливостей. У самих визначеннях немає згоди в тому, які конкретні дії необхідно включити, а які виключити. Проблемою такого визначення є те, що воно не підходить для всіх культур і суспільств.

Також те, що вважається корупцією в одному суспільстві, може не виявитися такою в іншому. Тим не менш, у кожному суспільстві можуть відбуватися дії, які засуджуються з культурних причин, а також очікування, що покладаються на виконавців публічних функцій.

У зв'язку з цим, існує цілий ряд різних визначень поняття «корупція» Наприклад: Transparency International – неурядова організація для боротьби з корупцією та дослідження рівня корупції у всьому світі – пропонує таке визначення: «Корупція має на увазі таку поведінку посадових осіб державного

сектора, як державних службовців, так і політиків, через яку вони самі або їхні близькі неправомірно і незаконно збагачуються внаслідок зловживання державними повноваженнями, що були їм надані».

Корейська незалежна комісія по боротьбі з корупцією закликає розкривати випадки, коли «будь-яка державна посадова особа зловживає становищем чи повноваженнями і порушує закон під час виконання посадових обов'язків з метою отримання вигоди для себе або третьої сторони».

Згідно з дефініцією Азійського банку розвитку, під корупцією розуміється така «поведінка посадових осіб державного і приватного сектора, внаслідок якої вони самі та/або їх близькі неправомірно й незаконно збагачуються, або примушують до цього інших через зловживання становищем, в якому вони знаходяться».

У Цивільній Конвенції про боротьбу з корупцією «корупція» означає прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, яка отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи.

Сьогодні ми з упевненістю можемо сказати, що у світі існує така ж безліч інших визначень корупції, як і проявів самої проблеми. Однак, незважаючи на загальне бажання дати уніфіковане, єдине визначення корупції, що влаштовувало б усіх і підходило для всіх, ця місія не мала успіху.

Визначення розрізняються залежно від культурних, правових або інших особливостей.

Розглядаючи питання визначення терміну «корупція» за радянських часів, слід зазначити, що термін «корупція», як відзначалося раніше, взагалі заперечувався радянською правовою думкою.

Так, термін «корупція» був введений у вжиток лише наприкінці 80-х років XX сторіччя. Замість нього використовувалися терміни «хабарництво», «зловживання службовим становищем», «попукс» тощо.

Після офіційного введення термін «корупція» дуже швидко набув популярності, що призвело до його масового вживання як науковцями, політичними діячами, так і пересічними громадянами. Разом з тим, вживаючи це поняття, автори вкладали в нього різний зміст. При цьому під корупцією розумілося будь-яке зловживання владою будь-якою особою, яка наділена владою.

Корупційна злочинність є складовою більш широкого суспільного явища – корупції. Тому, розгляд цього виду злочинності доцільно розпочати зі з'ясування сутності корупції. Тим більше, що вона залишається малодослідженою, і є чинником, що реально загрожує національній безпеці України.

У загальному вигляді корупцію можна визначити як соціальне явище, яке охоплює всю сукупність діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами наданої їм влади та посадових повноважень з метою задоволення

особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших правопорушень, що створюють умови для вчинення корупційних діянь або їх приховування.

Сутність корупції полягає у тому, що вона має:

- соціальну обумовленість;
- свою «ціну», яку платить суспільство за її існування;
- негативний вплив на всі сфери суспільного життя;
- транснаціональний характер;
- економічні, політичні, правові, психологічні та моральні аспекти;
- здатність постійно пристосовуватися до нових реалій життя.

Таке розуміння корупції є відправним, вимагає не обмежуватись у боротьбі з нею лише правовими заходами, переважно у формі юридичної відповідальності за корупційні діяння, а застосувати комплекс економічних, політичних, організаційних та інших заходів протидії.

У кримінологічному аспекті корупція характеризується низкою ключових ознак:

- вона можлива лише у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування;
- її суб'єктом може бути тільки особа, наділена владою чи посадовими повноваженнями;
- корупційні відносини виникають внаслідок зловживання особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, своїми повноваженнями.

Тут вони виступають предметом торгу, в результаті якого суб'єкт одержує певні блага як матеріального, так і нематеріального характеру.

Отже, корупцію складають такі діяння, що вчинені особою, наділеною владою чи посадовими повноваженнями, з метою задоволення корисливих власних або інтересів інших осіб. Неправомірність або й неетичність діянь посадової особи та їх спрямованість на задоволення корисливих інтересів по суті визначають, які саме діяння відносяться до категорії корупційних.

Глибше й точніше з'ясувати соціальну сутність і правову природу корупції допомагає встановлення механізму корумпованої поведінки. На наш погляд, він може проявлятися у двох варіантах.

В першому випадку має місце взаємодія двох суб'єктів, кожен з яких прагне задовольнити свої корисливі інтереси (скажімо, давання – одержання «хабара» неправомірної вигоди);

у другому – корумпована поведінка зводиться до дій лише однієї особи, яка самотійно задовольняє корисливі інтереси, зловживаючи наданими їй посадовими повноваженнями (наприклад, розкрадання державного майна з використанням свого службового становища).

Обидва варіанти об'єднує те, що суб'єкт корупційних діянь задовольняє власний інтерес чи інтереси третіх осіб за допомогою неправомірного використання наданих йому владних повноважень.

Для порівняння хотілося би звернутися до ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року, який уже втратив свою чинність. Під корупцією у цьому Законі розумілася діяльність осіб, уповноважених на

виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, а корупційними діями було: а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

З прийняттям нового Закону України «Про запобігання корупції» 14 жовтня 2014 року корупція визначається як використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей

Таким чином особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування має ціль отримати неправомірну вигоду, а саме – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Зміст цього поняття визначає, що предметом неправомірної вигоди є: а) грошові кошти; б) інше майно; в) переваги; г) пільги; д) послуги; е) нематеріальні активи.

У Законі України також дається визначення поняття корупційного правопорушення. Корупційне правопорушення це – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке передбачено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

11.2 Причини корупції

Загальні проблеми. Корупція, її масштаби, специфіка і динаміка - наслідок загальних політичних, соціальних та економічних проблем країни. Як вже зазначалося, корупція завжди збільшується, коли країна знаходиться у стадії модернізації. Україна переживає зараз не просто модернізацію, а докорінну ломку громадських, державних, економічних, соціальних і психологічних підвалин. Тому не дивно, що вона слідує загальним закономірностям розвитку, в тому числі - негативним.

Зв'язок між корупцією та породжуючими її проблемами двосторонній. З одного боку, ці проблеми посилюють корупцію, а їх рішення може сприяти зменшенню корумпованості. З іншого боку, масштабна корупція консервує і

загострює проблеми перехідного періоду, заважає їх вирішенню. Звідси випливає, що по-перше, зменшити і обмежити корупцію можна тільки одночасно вирішуючи проблеми що її породжують; і, по-друге, вирішенню цих проблем сприятиме протидія корупції з усією рішучістю у всіх напрямках.

До загальних проблем породжених корупцією, відносяться ті, які властиві не тільки Україні але і більшості країн, що знаходяться в стадії модернізації, в першу чергу – переживають перехідний період від централізованої економіки до ринкової. Ось деякі з цих проблем.

1. Труднощі подолання спадку тоталітарного періоду. До них відноситься, насамперед, повільний відхід від закритості і непідконтрольності влади, які, безумовно, сприяли процвітанню корупції.

Інша обставина – подолання злиття влади й економіки, властивого тоталітарним режимам з централізованою системою управління економікою.

Природний розподіл праці між владними інститутами, покликаними створювати умови для нормального функціонування економіки і вільними агентами ринку досі не сформувався. Адміністративні органи в Україні, особливо на регіональному рівні продовжують грати на економічному полі за тими правилами, які встановлюють самі для себе. Така ситуація неминуче породжує корупцію.

2. Економічний занепад і політична нестабільність. Зубожіння населення, неспроможність влади забезпечити державним службовцям гідне утримання підштовхують і тих, і інших до порушень, що призводить до масової низової корупції. Це підкріплюється старими радянськими традиціями блату.

Одночасно постійно усвідомлюваний політичний ризик довготривалих вкладень, важкі економічні обставини (інфляція, незграбна і недоречна присутність держави в економіці, дефіцит чітких регулятивних механізмів) формують певний тип економічної поведінки, розрахованої на найкоротшу перспективу, більший, хоча й ризикований прибуток. Такому типу поведінки дуже близький пошук вигоди за допомогою корупції.

Політична нестабільність формує почуття невпевненості й серед чиновників найрізноманітніших рівнів. Не маючи в цих умовах жодних гарантій самозбереження вони також легше піддаються спокусі корупції.

В умовах економічної кризи держава часто намагається, як це робилося в Україні, посилити податковий прес. Це розширює зону тіньової економіки, а отже, сферу корупції.

3. Нерозвиненість і недосконалість законодавства. У процесі перетворень, оновлення фундаментальних основ економіки і економічної практики, істотно переганяє їх законодавче забезпечення. Досить нагадати, що в Україні приватизація (її партійно-номенклатурний етап) проходила поза чіткого законодавчого регулювання і жорсткого контролю.

Якщо раніше, при радянському режимі, корупцію часто породжував контроль над розподілом основного ресурсу - фондів, то на початкових етапах реформи чиновники різко урізноманітнили сфери контролю: пільги, кредити, ліцензії, приватизаційні конкурси, право бути уповноваженим банком, право реалізовувати великі соціальні проекти і т. п. Економічна лібералізація

поєднувалася по-перше, зі старими принципами чиновницького контролю над ресурсами, а по-друге з відсутністю законодавчого регулювання нових сфер діяльності. Саме це є однією з ознак перехідного періоду і служить одночасно благодатним ґрунтом для корупції.

Дотепер зберігається значна законодавча невизначеність у питаннях власності. У першу чергу це стосується власності на землю, нелегальний розпродаж якої породжує рясний потік корупції. До цього слід додати безліч погано визначених перехідних форм змішаної власності, які розпилюють відповідальність і дозволяють комерсантам почуватися чиновниками, а чиновникам – комерсантами.

Дефекти законодавства проявляються і просто в поганій якості законів, в недосконалості всієї правової системи, в нечіткості законотворчих процедур, в наявності норм які створюють додаткові можливості для корупції.

4. Неефективність інститутів влади. Тоталітарні режими будують громіздкий державний апарат. Бюрократичні структури стійкі і добре пристосовуються до виживання при найважчих потрясіннях. При цьому, чим енергійніше перетворення, тим більше енергії і винахідливості витрачає апарат на власне збереження. У підсумку навколишнє життя стрімко змінюється, а бюрократичні інститути і, отже, система управління відстають від цих змін. У пізньому Союзі і «ранній» Україні було особливо чітко видно, як реагувала система управління на все більш складні та більші проблеми: плодила свої системні вади, збільшуючи апарат, вводючи додаткові ієрархічні рівні управління, створюючи величезне число безвідповідальних координаційних структур.

Підсумок простий: чим складніша і незграбніша система управління, чим більше невідповідність між нею і проблемами, які вона має вирішувати, тим легше в ній вкоренитися корупції.

На перших стадіях перетворень державі особливо важко навчитися усією міццю державної машини, усією силою закону захищати права власності, забезпечувати неухильне дотримання прав ринкової гри. Не відчуваючи такого захисту від держави, підприємець шукає її у конкретних чиновників. Так встановлюються зв'язки які легко перетворюються в корупційні.

Неефективність держави підтверджується і тим, що після руйнування номенклатурної системи не з'явилося сучасної системи відбору та просування державних службовців.

У результаті нова хвиля чиновників містить чимало пройдисвітів, що йдуть на державну службу для використання свого службового становища в цілях дуже далеких від благородних. Нерідко зустрічається пряме делегування «агентів впливу» з комерційних структур в адміністративні. В останні роки це стало нормою.

5. Слабкість громадянського суспільства, відрив суспільства від влади.

Демократична держава в змозі вирішувати проблеми тільки в кооперації з інститутами громадянського суспільства. Погіршення соціально-економічного становища громадян, що завжди супроводжує початкові стадії модернізації,

викликане цим розчарування, що приходить на зміну колишнім надіям, – все це сприяє відчуженню суспільства від влади, ізоляції останньої.

Тим часом ні низова, ні верхівкова корупція не можуть бути придушені без зусиль громадських організацій.

6. Неукоріненість демократичних політичних традицій. Проникненню корупції в політику сприяють:

- несформованість політичної культури, що відбивається, зокрема, на процесі виборів, коли виборці віддають свої голоси за дешеві подачки чи піддавшись явною демагогії;

- нерозвиненість партійної системи, коли партії не в змозі брати на себе відповідальність за підготовку і просування своїх кадрів і програм;

- недосконалість законодавства, яке надміру захищає депутатський статус, не забезпечує реальної залежності виборних осіб від виборців, провокує порушення при фінансуванні виборчих кампаній. Тим самим подальша корумпованість представницьких органів влади закладається ще на етапі виборів.

Реальна політична конкуренція служить противагою і обмежувачем для корупції в політичній сфері, з одного боку, і для політичного екстремізму – з іншого.

Політична конкуренція – це один з механізмів контролю над діями політиків, що забезпечує виконання взятих політиком зобов'язань.

У результаті знижуються шанси політичної нестабільності.

Фіктивне політичне життя, відсутність можливості для політичної опозиції відповідально впливати на ситуацію підштовхують опозиційних політиків розмінювати політичний капітал на економічний. При цьому, з урахуванням інших умов, здійснюється плавний перехід від напівлегітимного лобізму до відвертої корупції.

Специфічні українські проблеми. Описані нижче проблеми є продовженням тих, які по прояву або походженням сягають корінням у радянський період. Деякі з них посилені умовами перехідного періоду.

1. Слабкість судової системи – одна з основних проблем перехідного періоду. Ось деякі її прояви:

- бюджет і виконавча влада погано забезпечують утримання суддів і діяльність судів;

- слабо виконуються судові рішення;

- низька пропускна здатність господарських судів, а отже, різко збільшуються терміни розгляду справ у них, що нерідко паралізує комерційну діяльність;

- не вистачає кваліфікованих кадрів, відповідних вимогам нових економічних умов.

2. Нерозвиненість правової свідомості населення породжена тією ж причиною – укоріненою при радянському режимі системою партійного квазіправа. Крім слабого виконання законів та інших норм, крім відсутності культури і традиції використання правових важелів громадянами, проявляються

й інші ефекти: зокрема, знижений правової імунітет призводить до того, що практично відсутній масовий опір «низовій» корупції.

3. Звична орієнтованість правоохоронних органів та їх представників на захист виключно «інтересів держави» і «загальнонародної власності» – типowo російська проблема. Захист прав та інтересів громадян, у тому числі приватних власників, які ще не стала центральним завданням. У результаті підприємці, не знаходячи захисту у сфері права, шукають її в сфері вільної купівлі-продажу незаконних послуг чиновників.

4. Традиція підпорядкування чиновників не закону, а інструкції та начальнику має в Україні коріння більш давні, ніж 70 років комуністичного режиму. Це призводить до того, що спроби правового регулювання грузнуть в старій бюрократичній системі, що продовжує працювати за своїми власними законами, встановленим кілька століть тому. Отже, будь-яка антикорупційна програма в Україні повинна бути пов'язана з корінним реформуванням системи державної служби.

Економічні умови корупції. Державна корупція існує остільки, оскільки держава втручається у приватне, суспільне, економічне життя. Проблема в тому, що держава, реалізуючи своє призначення, зобов'язана здійснювати це втручання і в тому, наскільки ефективно воно здійснюється.

В економічній сфері останні роки відбувалися бурхливі зміни, з'являлися нові незвичні сфери та форми активності, до яких найважче пристосовувалися владні інститути. Саме тут найбільше відчувається зростання корупції. Нижче наводиться далеко не повний перелік основних сфер державної присутності в економіці, що заповнені корупцією.

1. Приватизація державної власності завжди служить серйозним джерелом корупції. В Україні ця обставина ускладнювалася масштабністю приватизації і слабкістю контролю за її ходом. Ще на початкових стадіях близько 30 % всіх підзаконних актів з приватизації, за даними правоохоронних органів, містили порушення норм чинного законодавства. Практикувалося включення чиновників до числа акціонерів.

За даними МВС, кожний десятий посадовий злочин відбувався у сфері приватизації. Найбільш поширені порушення – привласнення грошових коштів і хабарі (неправомірна вигода). Майже в половині регіонів України до кримінальної відповідальності були притягнуті зайняті приватизацією чиновники з керівництва адміністрацій, територіальних комітетів з управління майном, фондів майна.

До цього доведеться додати численні випадки, які не підпадають під пряму кримінальну відповідальність: оцінювання приватизованих об'єктів за заниженими сумами, маніпуляції умовами конкурсів, скупка підприємств чиновниками через довірених осіб. Не випадково саме приватизація стала останнім часом полем для політичних сутичок, в яких головна зброя – компрометуючі матеріали і звинувачення в корупції.

2. Виконання бюджету та розподіл бюджетних коштів – ще одна благодатна сфера для корупціонерів. У числі основних причин – слабка

дисципліна виконання бюджету при майже повній відсутності реакції на результати контрольних перевірок фінансових інспекцій.

Найбільш часто порушення, що завдають шкоди бюджету і нерідко пов'язані з корупцією, виникають за таких обставин:

- надходження податків і платежів до бюджету;
- отримання пов'язаних іноземних кредитів;
- залучення кредитів комерційних банків під гарантії і поручительства Мінфіну від імені Уряду; вексельні та інші кредити;
- необґрунтовано висока прострочена дебіторська заборгованість;
- нецільове та неефективне використання коштів.

За свідченням експертів, хабаром (неправомірною вигодою) супроводжується майже половина актів з видачі державних кредитів або з розподілу бюджетних коштів. Цьому сприяє незграбна податкова система, згідно з якою гроші, що збираються в регіонах, повинні потрапити у державний бюджет, а потім знову повернутися в регіон у вигляді трансфертів.

Розподіл бюджетних коштів здійснюється також через державні замовлення і закупівлі. До останнього часу і тут панували закритість і безконтрольність, які породжували нестримну корупцію. Особливо розкладаюча закритість і непідконтрольність при розподілі та використанні державних коштів існувала в Збройних Силах.

3. Банківська сфера в Україні почала перетворюватися однією з перших - на рубежі 80–90-х років фактично відбувалася ненормативна приватизація суттєвої частини державного банківського сектора. Створення системи уповноважених банків, яким передавалися в управління бюджетні кошти, в умовах високої інфляції було для останніх джерелом отримання колосальних прибутків. Природно, що і тут корупція пустила глибоке коріння.

Комерційний банк – юридична особа, якій на підставі ліцензії та чинного законодавства надано право здійснювати на комерційній основі банківські операції.

Співпраця чиновників з комерційними банками дозволила «цивілізувати» форми отримання хабарів і від традиційних конвертів (а потім – валізок) з готівкою перейти до пільгових кредитів, завищеними в десятки разів відсоткам за вкладами і до інших, більш витончених, форм подяки.

4. Протизаконний лобізм в законодавчих органах найважче піддається контролю і кримінальному переслідуванню, насамперед, через гіпертрофовану депутатську недоторканність.

Саме тому, із загального числа посадових осіб, притягнутих до відповідальності за дії які можна кваліфікувати як корупцію, законодавці складають не більше 3 %. Невідомо, чи має бути розрадою ходяче по руках і шпальтам газет «меню» корупційних послуг в Верховній Раді з розцінками, на порядок меншими за ті, через які діють законодавці в багатьох країнах з більш розвиненою демократією.

5. Правоохоронні органи та економічна злочинність, поєднуючись, утворюють середовище, яке є суттєвою перешкодою для боротьби з корупцією.

Створюються «комплексні бригади», які заробляють гроші на розвалі кримінальних справ; за хабарі організовується тиск правоохоронних органів на конкурентів в комерційній сфері, ці ж кошти використовуються для вимагання; чимало фактів надходження працівників правоохоронних органів на службу («за сумісництвом») в комерційні структури та створення таких під патронажем правоохоронців. Родичі чиновників високого рангу з правоохоронних, митних або податкових органів раптом, незалежно від кваліфікації, опиняються на вельми грошових посадах у комерційних структурах. (Не менш успішні і родичі деяких високопоставлених службовців з інших органів влади.)

Умови для низової корупції. Соціологічні дослідження, які показують, що 98 % автомобілістів хоч раз у житті давали хабар інспектору ДАІ, говорять не тільки про високий ступінь корумпованості цієї служби. Дані свідчать про широку корумпованість суспільної свідомості, про те, що низова корупція впроваджена в суспільну практику.

Привабливість низової корупції в тому, що при мінімальному ризику для обох сторін вона має специфічні цінності не тільки для одержувача (або вимагача) хабара, а й для хабародавця. Хабар допомагає вирішувати постійно виникаючі побутові проблеми; вона ж служить невеликою платою за постійну можливість дрібних порушень законів та інструкцій. Купюра, яку тримає в документах власник автомобіля, лежить там і на ті випадки, коли знадобиться перевищити швидкість, проїхати в автомобілі в стані сп'яніння.

Масштабна низова корупція гранично небезпечна, оскільки, по-перше створює сприятливий психологічний фон для існування інших форм корупції та, по-друге зрощує вертикальну корупцію. Остання ж є вихідним матеріалом для формування організованих корупційних структур і співтовариств.

Низова корупція в Україні виникає майже скрізь, де пересічний громадянин стикається з необхідністю звертатися до держави, або, навпаки, - держава вважає доречним тривожити громадянина. Нижче перераховуються тільки основні сфери.

1. Житлово-комунальна сфера, як показують соціологічні опитування населення, сприймається людьми як одна з найбільш корумпованих. Здавалося б, поява ринку житла мало призвести до зменшення корупції в цій сфері. Однак вкоріненість її тут надзвичайно міцна. Недостатньо ввести ринок житла. Потрібен також і ринок послуг у цій сфері, який повинен з'явитися в результаті реформи ЖКГ.

2. Правоохоронні органи, і насамперед поліція (міліція), знаходяться на другому місці.

3. Податки та митні збори – прекрасне «живильне середовище» для низової корупції. Опитування багатостраждальних «човників» показали, що серед них практично немає тих, хто хоч раз не дав хабар митнику.

4. Призов на військову службу в останні роки проходить з постійними труднощами.

У зв'язку з цим буде цікаво дізнатися, що за попередніми оцінками, більше половини молодих людей, звільнених від призову в армію, домоглися цього за допомогою хабарів.

У додавання до перерахованого згадаємо ще ряд сфер і ситуацій, потрапляння в які пов'язане з високою ймовірністю зіткнення з корупцією:

- охорона здоров'я;
- освіта;
- збір штрафів та інших платежів з населення різними відомствами;
- видача дозволів на заняття різними видами діяльності;
- дозвіл на будівництво і наділення земельними ділянками;
- контроль з боку державних служб (пожежники, санепідемстанції тощо),

від якого особливо страждає малий бізнес.

Прямий контакт влади з громадянином виникає в двох випадках.

Перший - коли влада повинна надати йому деякі послуги (дати дозвіл, надати довідку). У подібних ситуаціях корупції сприяє:

- збереження широкої сфери державних послуг, охоплених дозвільним принципом;
- незнання громадянами своїх прав на отримання послуг та обов'язків чиновників на їх надання;
- приховування чиновниками інформації про свої обов'язки і права громадян;
- ускладненість бюрократичних процедур;
- монополія відомств на надання послуг;
- структурні особливості органів влади, при яких одне відомство володіє повноваженнями як приймати владні рішення, так і надавати послуги.

Другий випадок: коли держава, виконуючи обмежуючу і регулюючу функції, зобов'язує громадянина поділитися своїми ресурсами, – стягнення обов'язкових платежів або накладення штрафів за порушення чинних норм.

У цих ситуаціях корупції сприяють наступні умови:

- відсутність зручних процедур реалізації громадянином своїх зобов'язань;
- неадекватність шкал штрафів, сприяюча ухиленню від їх сплати за допомогою хабарів;
- широкі можливості особистого розсуду чиновника при виборі санкцій.

Соціально-психологічні умови конкуренції. Морально-психологічна атмосфера в суспільстві серйозно впливає на рівень корупції. Більшість чиновників рано чи пізно стикаються з обставинами, в яких вони вперше повинні робити вибір: приймати чи не приймати корупційне рішення. Поява цих обставин залежить як від обговорюваних вище проблем і умов, що породжують корупцію, так і від соціально-психологічних факторів. Зрозумівши їх природу, легше визначити, що треба робити для боротьби з корупцією.

Серед найбільш поширених мотивів – компенсація за відчутий чиновником збиток, пов'язаний з проходженням служби. До втрати морального імунітету підштовхують:

- згадуване вище відчуття нестабільності;
- низька зарплата, яка не відповідає кваліфікації і відповідальності роботи;

- несправедливість при просуванні по службі;
- хамство або некомпетентність начальника.

Боротися з цим можна, відповідним чином змінюючи систему державної служби.

Ухвалення першого корупційного рішення може облегуватися інформаційним середовищем, навколишнього чиновника. Чесний чиновник, кожен день чув і читав одне і те ж: «У нас беруть усі!», Може почати сприймати себе білою вороною, невдахою, якому навіть хабарів ніхто не пропонує. Такому залишається тільки дочекатися «вдалого випадку».

Важлива особливість соціально-психологічного клімату в суспільстві, що сприяє процвітанню корупції, – подвійний моральний стандарт. З одного боку, корупція, особливо верхівкова, вважається суспільно неприйнятною.

Це всіляко підтримується та буденною мораллю, і пресою, і політичною практикою, експлуатуючої антикорупційну тематику.

З іншого боку, корупція, особливо низова, є прийнятою «за замовчуванням» частиною побуту. Продовжують існувати зони, майже закриті для дій правоохоронних органів. Звинувачення в корупції стали настільки повсякденними, що грань між нормою і відхиленням стирається.

Чиновник може стати корупціонером не тільки після прийняття критичного рішення, але і в результаті плавного переходу від дій «прикордонного» характеру до злочинних. Це полегшується тоді, коли не налагоджені чіткі технології управління, прийняття рішень, коли розмиті повноваження і сфери відання. У перехідні періоди плавне вповзання в корупцію полегшується також проходженням застарілим, але ще чинним традиціям, культурним стереотипам.

Подібні ефекти викликаються також співіснуванням старих і нових стереотипів адміністративної поведінки. Радянська система дозволяла легально конвертувати владу в особистий комфорт і нелегально – в особистий капітал. Але вона категорично забороняла зворотний шлях легальної конвертації. Винятки були, але вважалися неприйнятними і час від часу каралися. Можна було отримати тіньовий вплив, але не можна було легально за гроші отримати легальну владу.

Демократія дозволяє конвертувати економічний капітал у владний (наприклад, через механізм виборів), але у своїх розвинених формах перешкоджає конвертації владного капіталу в економічну.

Специфіка перехідного періоду – змішання традицій і культурних стереотипів, свобода практично безперешкодної конвертації одних форм капіталу в інші. У результаті посадові особи розглядають свою службу як продовження ринку, а демократію трактують як свободу перетворення нормального ринку в ринок корупційних послуг.

11.3 Наслідки корупції

У міркуваннях про нинішній стан України масштабна корупція стала одним з головних і загальноприйнятих тез. Одночасно вона як і раніше розглядається лише як один з видів злочинів, притаманних аморальним

чиновникам. Вкрай слабо усвідомлюються негативні наслідки корупції, що, природно, погіршує терпиме ставлення до неї.

Безсумнівно, що корупція надає руйнівний вплив на всі сторони життя. Описувані нижче негативні наслідки корупції в більшій чи меншій мірі вже проявляються зараз в Україні.

Економічні наслідки.

1. Розширюється тіньова економіка. Тіньова економіка – соціально-економічні відносини між окремими громадянами, соціальними групами по використанню державної власності в корисливих особистих чи групових інтересах. Це призводить до зменшення податкових надходжень і ослаблення бюджету. Як наслідок: держава втрачає фінансові важелі управління економікою, загострюються соціальні проблеми через невиконання бюджетних зобов'язань.

2. Порушуються конкурентні механізми ринку, оскільки часто у виграші виявляється не той хто конкурентоспроможний, а той, хто незаконно зміг отримати переваги. Це тягне за собою зниження ефективності ринку та дискредитацію ідей ринкової конкуренції.

3. Сповільнюється поява ефективних приватних власників, в першу чергу – через порушення в ході приватизації, а також штучних банкрутств, як правило, сполучених з підкупом чиновників.

4. Неефективно використовуються бюджетні кошти, зокрема, при розподілі державних замовлень і кредитів. Це ще більше посилює бюджетні проблеми країни.

5. Підвищуються ціни за рахунок корупційних «накладних витрат». У підсумку страждає споживач. Головною жертвою корупції завжди є верховний принципал – народ.

6. У агентів ринку з'являється невіра у здатність влади встановлювати, контролювати і дотримуватися чесні правила ринкової гри. Погіршується інвестиційний клімат, і, отже, не вирішуються проблеми подолання спаду виробництва, оновлення основних фондів.

7. Розширюються масштаби корупції в неурядових організаціях (на фірмах, підприємствах, в громадських організаціях). Це веде до зменшення ефективності їх роботи, а значить зниження ефективності економіки країни в цілому.

Соціальні наслідки.

1. Відволікаються колосальні кошти від цілей суспільного розвитку. Тим самим загострюється бюджетна криза, знижується здатність влади вирішувати соціальні проблеми.

2. Закріплюються і збільшуються різка майнова нерівність і бідність великої частини населення. Корупція підтримує несправедливий перерозподіл коштів на користь вузьких груп за рахунок найбільш вразливих верств населення.

3. Дискредитується право як основний інструмент регулювання життя держави і суспільства. У суспільній свідомості формується уявлення про беззахисність громадян як перед злочинністю, так і перед обличчям влади.

4. Корумпованість правоохоронних органів сприяє зміцненню організованої злочинності. Остання, зростившись із корумпованими групами чиновників і підприємців, посилюється ще більше за допомогою доступу до політичної влади і можливостям для відмивання грошей.

5. Збільшується соціальна напруженість, що б'є по економіці і є загрозою для політичної стабільності в країні.

Політичні наслідки.

1. Відбувається зміщення цілей політики від загальнонаціонального розвитку до забезпечення володарювання тих чи інших кланів.

2. Зменшується довіра до влади, зростає її відчуження від суспільства. Тим самим ставляться під загрозу будь-які благі починання влади.

3. Падає престиж країни на міжнародній арені, зростає загроза її економічної та політичної ізоляції.

4. Профанується і знижується політична конкуренція. Громадяни розчаровуються в цінностях демократії. Виникає розкладання демократичних інститутів.

5. Збільшується ризик краху народжуваної демократії по поширеному сценарію приходу диктатури на хвилі боротьби з корупцією.

Економічні втрати від корупції.

Економічні втрати від корупції набагато ширші і глибші, ніж просто сумарна величина хабарів – ціна, яку платять приватні особи або фірми корупціонерам – чиновникам і політикам. Головні втрати відбуваються від тих рішень, які приймаються агентами, що вступають у корупційні відносини. Наприклад, в результаті нечесно проведеного тендеру замовлення надходить недобросовісному виконавцю. Втрати, пов'язані з цією обставиною набагато більше величини хабара, що стимулював нечесне рішення тендерної комісії. Реальні втрати від корупції значно перевищують ті, які вдається обчислити на підставі порівняно невеликого числа виявлених корупційних актів і доведених до кінця розслідувань.

Економічні втрати від корупції можна розділити на дві категорії: прямі і непрямі. Прямі втрати від корупції – це недобір доходу бюджету внаслідок корупції та неефективне витрачання бюджетних коштів в силу тієї ж обставини. Непрямі втрати від корупції – це загальне зниження ефективності економіки, поєднане з корупцією. Вони також мають два додатки. Перший доданок – це втрати, пов'язані з причинами, що породжують корупцію. Приклад – адміністративні бар'єри. Вони призводять до корупції і одночасно знижують ефективність економіки. Другий доданок – втрати, породжувані самою корупцією. Приклад – падіння припливу інвестицій через корупцію. Підрахунок втрат від корупції вкрай непростий. Але дещо оцінити можливо.

Як показують окремі дослідження, важливу роль можуть грати різні приватні характеристики корупції, а не просто її загальний рівень. Приклад такої приватної характеристики – непередбачуваність послуг на корупційних ринках: невизначеність щодо корумпованості тих чи інших організацій, ступінь необов'язковості в поведінці корупціонерів і т.п. Так, аналіз взаємозв'язку корупції та прямих іноземних інвестицій показав, що дуже велика роль

інформованості про корумпованість країни і рівні хабарів: «невизначеність щодо корумпованості вбиває схильність до інвестування».

Оскільки корупція тісно пов'язана з існуванням і обсягом тіньової економіки, то заходи щодо скорочення корупції в принципі можуть призводити до скорочення і тіньового економічного сектора країни. А це, у свою чергу, може істотно позначитися на ефективності економіки в цілому і, насамперед, масштабі та ефективності соціальних програм, які залежать від обсягу зібраних податків.

Важливий вплив мають непрямі збитки, породжувані падінням престижу країни, зростанням звичайної злочинності, підбурювання корупції в правоохоронних органах, падінням рівня забезпечення національної безпеки через корупцію у Збройних Силах. Однак кількісна оцінка взаємозв'язку корупції та подібних соціально-політичних явищ вимагає не тільки розробки спеціальної методики, а й збору великої кількості мікроданих.

11.4 Завдання емпіричного вивчення корупції

Якщо відволіктися від суто академічного інтересу до проблеми корупції й зосередитися на важливу практичну задачу формування та реалізації антикорупційної політики, то вивчення корупції слід прирівняти до військової розвідки, без якої неможливий ефективний наступ. Ворога треба знати, плануючи наступальні операції; його необхідно постійно вивчати, щоб розуміти, чи правильно і ефективно реалізується антикорупційна політика. Адже корупція має унікальні адаптивні здібності. Вона видозмінюється і пристосовується не тільки під впливом антикорупційної політики, а й сама по собі, в процесі зміни управлінських функцій, політичних і суспільних умов і т. п. Тому антикорупційна політика повинна включати моніторинг корупції, який, у свою чергу, повинен володіти діагностичними можливостями. Тоді будуть можливі постійні та виправдані коригування антикорупційної політики, її пристосування до мінливих умов і швидкоеволюціонуючої корупції.

З цієї точки зору вивчення корупції має вирішувати такі завдання:

- вивчення загальноприйнятих корупційних практик (як у хабарників, так і серед хабародавців);
- розкриття механізмів корупційних обгородок (від разових до побудови корупційних мереж);
- вимір рівня корупції;
- вимір структури корупції (за рівнями та інститутами влади, галузями економіки і т.п., пошук «слабких місць»);
- аналіз факторів, що сприяють корупції;
- виявлення ресурсів антикорупції;
- виявлення ризиків антикорупції та осередків можливого опору антикорупційній політиці.

Рішення поставлених вище діагностичних завдань може здійснюватися за допомогою таких інструментів:

- аналіз функціонування органів влади;
- вивчення статистики (економічної, кримінальної тощо);
- вивчення конкретних кримінальних справ;
- аналіз законодавства;
- аналіз преси;
- соціологічні техніки (включене спостереження, інтерв'ю, фокус-групи, формалізовані інтерв'ю і т. п.).

11.5 Правові основи запобігання корупції

Однією із важливих проблем запобігання корупції є з'ясування її правових основ.

Правові основи запобігання корупції, як свідчить аналіз практики, помітно відстають від потреб практичної діяльності. В них допускаються нечіткість формулювань, неповнота розгляду загальних положень і окремих важливих тактичних питань. Все це породжує у практичних працівників незнання, неповноту використання наявних правових і тактичних можливостей, що тягне за собою серйозні прорахунки в роботі, негативно впливає на результат боротьби зі злочинністю.

Варто зазначити, що корупція розпочала своє існування не із здобуттям Україною незалежності, хоча на її поширення неодмінно вплинули, у той час, такі фактори, як побудова суспільства, заснованого на економічних началах, неврегульованість нормативними актами майже всіх сфер життя, а також злиденність населення. Все це сприяло перерозподілу влади та власності та укоріненню корупції в усіх сферах життя.

Корупція існувала ще в радянських республіках, причому із самого початку їх створення хоча інформація про таке явище замовчувалася. Але вже тоді вживалися певні заходи протидії. Так, 26 квітня 1919 року Радою народних комісарів УРСР було прийнято Декрет «Про хабарництво та незаконні побори», відповідно до якого посадові особи, винні у прийнятті хабара, підлягали покаранню у вигляді позбавлення волі на строк не менше 5 років, штрафів у потрібному розмірі хабара та позбавленню права обіймати відповідальні посади в радянських і громадських закладах на строк не менше 10 років.

Якщо такі дії посадової особи було поєднано вимогою чи вимаганням, то покарання збільшувалося до призначення позбавлення волі на строк від 10 років, конфіскації майна та позбавлення права обіймати відповідальні посади в радянських і громадських закладах на строк не менше 20 років.

Якщо хабарництво було здійснене з метою вчинення злочину чи службового проступку, то винна особа підлягала покаранню у вигляді позбавлення волі на строк не менше 10 років, конфіскації майна та позбавлення права займати відповідальні посади в радянських і громадських закладах на строк не менше 20 років; або у вигляді смертної кари.

Якщо такі дії були поєднані з вимогою або вимаганням хабара, то винна особа підлягала покаранню у вигляді позбавлення волі на строк не менше 15 років, конфіскації майна та позбавлення права займати відповідальні посади в радянських і громадських закладах на строк назавжди; або у вигляді смертної кари.

Зауважимо, що навіть посягання на вчинення хабарництва вважалося закінченим злочином. Як бачимо, у боротьбі з кримінальною складовою корупції «хабарництвом» застосовувалися жорсткі санкції.

Наявність корупції в Україні визнано з набуттям державою незалежності. На її протидію спрямовано ряд нормативно-правових актів, створено організаційну систему, вжито цілу низку практичних заходів.

Так, 26 листопада 1993 року відповідно до Указу Президента України № 561/93 було створено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю (ліквідований Указом Президента України від 8 лютого 2005 року № 208/2005).

Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю здійснював координацію діяльності всіх державних органів, на які цим Законом покладалося обов'язки здійснювати цю боротьбу. Положення про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю затверджувалося Верховною Радою України.

Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю створювався у складі Голови Служби безпеки України, заступника Голови Служби безпеки України – керівника Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Міністра внутрішніх справ України, першого заступника Міністра внутрішніх справ України – керівника Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, Голови Правління Національного банку України, Голови Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Голови Державного митного комітету України, начальника Головного управління державної податкової служби України. До складу Координаційного комітету могли входити керівники інших міністерств та відомств, які брали участь у боротьбі з організованою злочинністю.

У засіданнях Координаційного комітету брали участь Голова Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Генеральний прокурор України, начальник управління Генеральної прокуратури України по нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю.

До компетенції Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю належало:

- а) координація і сприяння діяльності органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю;
- б) розробка стратегії і рекомендацій щодо тактики боротьби з організованою злочинністю;

в) організація співробітництва з питань боротьби з організованою злочинністю з відповідними органами інших держав та міжнародними установами;

г) підготовка щорічних і спеціальних доповідей (інформацій) про стан організованої злочинності в Україні, основні напрями та результати боротьби з нею і внесення їх на розгляд Президента України та Верховної Ради України;

д) вирішення питань щодо розпорядження фондом сприяння боротьбі з організованою злочинністю.

Рішення Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, прийняті в межах його компетенції та відповідно до законодавства України, були обов'язковими для виконання державними органами і посадовими особами, до яких вони звернені.

Для науково-дослідного забезпечення боротьби з організованою злочинністю при Координаційному комітеті був створений Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю.

Основними завданнями якого було: забезпечення реалізації єдиної державної політики у боротьбі з корупцією; координація та сприяння діяльності всіх державних органів, які беруть участь у боротьбі з корупцією; розробка заходів щодо запобігання встановленню корумпованих зв'язків кримінальних елементів з державними службовцями та іншими посадовими особами, втягненню їх у протиправну діяльність; організація міжнародного співробітництва з питань боротьби з корупцією.

У жовтні 1995 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про боротьбу з корупцією», який визначав правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів. У ньому вперше давалось законодавче визначення поняття корупції та корупційних діянь, були визначені суб'єкти корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, окреслено коло органів, які ведуть боротьбу з корупцією, та інші засади, спрямовані на попередження корупції й відповідальність за її вчинення.

Незважаючи на вжиті заходи щодо подолання корупції, досягти помітних зрушень у цій справі й усунути причини та умови, що сприяють корупційним проявам, не вдалося.

З метою підвищення ефективності боротьби з корупцією у квітні 1997 року Указом Президента України № 319/97 було затверджено Національну програму боротьби з корупцією.

Однак, низка заходів, передбачених Програмою, залишилися невиконаними, відповідно масштаби корупції не зменшилися. Вона набувала ще більшого поширення у різних сферах діяльності та була визнана на державному рівні одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку країни, що знайшло своє відображення у Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, затвердженій Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98. У ній вперше було сформульовано розуміння сутності корупції як соціального явища, визначено напрями запобіжного впливу на соціальні передумови корупції, комплекс політичних, економічних, правових,

організаційно-управлінських, соціально-психологічних та інших заходів запобігання і протидії їй. Передбачено низку заходів, спрямованих на активізацію діяльності спеціальних органів з протидії проявам корупції.

В подальшому вживалося безліч організаційно-правових заходів, які, на жаль, залишилися малоефективними у протидії корупції.

11 червня 2009 року Верховною Радою України з метою гармонізації українського законодавства з відповідними міжнародними нормами було ухвалено Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції». Цей Закон набрав чинності з дня його опублікування (18 липня 2009 року), а введення його в дію планувалося 1 січня 2010 року.

Попри це, термін введення в дію означеного Закону переносився законодавцем двічі, спочатку до 1 квітня 2010 року, а потім – до 1 січня 2011 року. Причиною такого «переносу» була неможливість практичної реалізації як його окремих положень, такі і положень Законів України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», які були ухвалені одночасно із базовим Законом у цій сфері. І згодом, на підставі Закону «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 21 грудня 2010 року № 2808–VI, перелічені вище законодавчі акти взагалі було визнано такими, що втратили чинність. Однак з огляду на те, що Закон № 2808–VI було офіційно оприлюднено лише 5 січня 2011 року, то 1 січня зазначені вище закони фактично почали діяти. У зв'язку з цим «автоматична» втрата ними чинності (у тому числі й тих їхніх положень, якими вносилися зміни до інших законодавчих актів), а також «повернення в дію» Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року було нічим іншим, як порушенням усталених правил законодавчої техніки.

Наступним кроком щодо удосконалення законодавства у сфері боротьби з корупцією стало прийняття парламентом 7 квітня 2011 року нового Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», який набув чинності 1 липня 2011 року та значно розширив сферу діяльності щодо запобігання цьому явищу. В ньому чітко конкретизовано суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення, визначено види відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної), дискусія щодо запровадження відповідальності, особливо кримінальної (конкретизації діянь за статтями Кримінального кодексу), точилася тривалий час. Визначено процедуру спеціальної перевірки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування тощо.

Протягом трьох років чинності цього Закону до нього було внесено численну кількість змін на підставі 13 законодавчих актів. До того ж, рішенням Конституційного суду України положення Закону щодо заборони особам, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 4 (президент України, голова Верховної Ради та ін.), брати участь у загальних зборах підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, було визнано неконституційними.

У жовтні 2011 року Указом Президента України № 1001/2011 підготовлено та схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки. В ній зазначається, що корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей.

Відповідно до положень цієї Стратегії було підготовлено та Постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 затверджено Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки. Її метою було впровадження механізмів зменшення рівня корупції в Україні. Стосовно дієвості цієї Програми, слід зазначити, що із 46 заходів, спрямованих на удосконалення нормативно-правової бази, у 39 термін виконання визначено 2011–2014 рр. Однак, переважна більшість з них залишилися не реалізованими. Це при тому, що для кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері Указом Президента України від 26 лютого 2010 року № 275/2010 було утворено Національний антикорупційний комітет, який діяв до 14 жовтня 2014 р., як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Очолював Комітет особисто Президент України. Виконавчим секретарем було визначено спочатку Міністра юстиції України, а в подальшому Секретаря Ради національної безпеки і оборони України. Організаційно-технічне забезпечення його діяльності здійснював Апарат РНБО України, а наукове супроводження покладалося на Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. За оцінками окремих експертів та громадської організації «Транспаренсі Інтернешнл», в Україні цей Комітет був мало дієвим.

В Україні зареєстровано цілу низку громадських організацій, зокрема: Антикорупційне бюро в Україні; Всеукраїнська громадська організація Антикорупційний комітет; Центр протидії корупції та ін.

Їх метою є: зміна суспільного ставлення до корупції; здійснення інформаційної підтримки та координація діяльності громадських організацій, що працюють у сфері боротьби з корупцією; співпраця з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями; участь у підготовці та публікації аналітичних матеріалів на тему корумпованості влади; реалізація просвітницьких заходів серед громадян України; проведення конференцій, «круглих столів», присвячених протидії корупції, тощо.

Глибокі теоретичні дослідження правових основ запобігання корупції дозволили на основі розроблених і сформульованих теоретичних висновків та пропозицій розглянути окремі актуальні аспекти цієї проблеми.

Отже, правову основу запобігання корупції становлять Конституція України, Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси України, Закони України «Про міліцію (Національну поліцію)», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про засади державної антикорупційної

політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», «Про прокуратуру», міжнародні договори, згоду на обов'язковість виконання яких надано Верховною Радою України, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами.

Однак, найбільш дієві, на нашу думку, заходи, вжиті в Україні останнім часом.

Так, у вересні 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про очищення влади», який набрав чинності з 16 жовтня п. р. і визначає правові й організаційні засади проведення перевірки державних службовців та прирівняних до них осіб, посадових осіб органів місцевого самоврядування, перелік суб'єктів перевірки, тобто запроваджує конкретний механізм люстрації (очищення) влади.

Органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, визначено Міністерство юстиції України. Для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади (люстрації) та дотримання Закону України «Про очищення влади» при Міністерстві утворено дорадчий громадський орган з питань люстрації (Громадський люстраційний комітет), що є позитивним з огляду на необхідність забезпечення конституційних прав і свобод громадян. Передбачається утворення таких представництв у областях.

Для реалізації цього Закону Кабінет Міністрів України 16 жовтня 2014 року прийняв Постанову «Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади» № 563 та Розпорядження «Про затвердження плану проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади» № 1025-р.

У жовтні 2014 року Верховна Рада України прийняла низку законів, спрямованих на посилення протидії корупції, у тому числі:

Закон України «Про запобігання корупції» прийнятий 14 жовтня 2014 року № 1700-VII.

Вказаний Закон України:

1. Чітко встановлює коло суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону (ст. 3):

а) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

б) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

в) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та перебувають з підприємствами, установами, організаціями в трудових відносинах.

2. Визначає статус (ст. 4) Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство).

Національне агентство – є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Також Закон визначає: склад (ст. 5), повноваження (ст. 7, 11), права (ст. 12), організацію діяльності (ст. 8), гарантії незалежності (ст. 9), правовий статус членів, працівників апарату та територіальних органів (ст. 10), контроль за діяльністю (ст. 14), соціальний захист членів та працівників апарату (ст. 15), оплату праці членів та працівників апарату (ст. 16), фінансове та матеріально-технічне забезпечення (ст. 17) Національного агентства.

3. Передбачає формування та реалізацію антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) (розділ III, ст. 18), засади якої визначаються Верховною Радою України; приймаються Антикорупційні програми (ст. 19); Національним агентством готується проект щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який не пізніше 1 квітня подається до Кабінету Міністрів України (ст. 20); передбачає участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції (ст. 21).

4. Визначає заходи запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням (Розділ IV).

Встановлює обмеження щодо: використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22); одержання подарунків (ст. 23); запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними (ст. 24); сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26); спільної роботи близьких осіб (ст. 27).

5. Визначає заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (Розділ V), зокрема покладає на суб'єктів цього Закону (п. 1, 2 ст. 3), певні зобов'язання (ст. 28).

Для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передбачаються заходи: зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів (ст. 29); усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті (ст. 30); обмеження доступу до інформації (ст. 31); перегляд обсягу службових повноважень (ст. 32); здійснення повноважень під зовнішнім контролем (ст. 33); переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів (ст. 34).

6. Встановлює вимоги до поведінки осіб (ст. 37), додержання етичних норм (ст. 38); пріоритету інтересів (ст. 39); політичної нейтральності (ст. 40); неупередженості (ст. 41); компетентності та ефективності (ст. 42); нерозголошення інформації (ст. 43); утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (ст. 44).

7. Передбачає заходи щодо фінансового контролю (Розділ VII), а саме: подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 45), перелік інформації, що зазначається в декларації (ст. 46); облік та оприлюднення декларацій (ст. 47); контроль та перевірку (ст. 48); строки подання декларацій (ст. 49); повну перевірку зазначених у декларації відомостей (ст. 50); моніторинг способу життя

суб'єктів декларування (ст. 51); а також додаткові заходи здійснення фінансового контролю (ст. 52).

8. Забезпечує державний захист викривачів, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (Розділ VIII, ст. 53)

9. Встановлює інші механізми запобігання і протидії корупції (Розділ IX), зокрема: заборону на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ст. 54); вимоги щодо антикорупційної експертизи (ст. 55); спеціальної перевірки (ст. 56) та порядку її проведення (ст. 57); використання результатів проведення спеціальної перевірки (ст. 58); ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (ст. 59); вимоги щодо прозорості та доступу до інформації (ст. 60).

10. Визначає засади запобігання корупції у діяльності юридичних осіб, що передбачають антикорупційну програму (ст. 62) та вимоги до неї (ст. 63), правовий статус Уповноваженого (посадової особи юридичної особи, що призначається відповідно до законодавства про працю керівником юридичної особи або її учасниками (засновниками) у порядку, передбаченому ухваленною антикорупційною програмою), (ст. 64).

11. Передбачає відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків (Розділ XI, ст. 65). За вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, можуть бути притягнуті до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової або дисциплінарної відповідальності.

Також передбачено порядок відшкодування збитків, шкоди, завданих державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення (ст. 66); визнання незаконними актів та правочинів (ст. 67); відновлення прав і законних інтересів та відшкодування збитків, шкоди, завданих фізичним та юридичним особам внаслідок вчинення корупційного правопорушення (ст. 68); вилучення незаконно одержаного майна (ст. 69).

12. Окрім того, визначено засади міжнародного співробітництва у сфері запобігання і протидії корупції (Розділ XII, ст. 70 – 73), відповідно до укладених Україною міжнародних договорів про співробітництво з іноземними державами, міжнародними організаціями, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції.

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Законом визначено статус Національного антикорупційного бюро України (ст. 1); правову основу, основні принципи його діяльності (ст. ст. 2–3); гарантії незалежності (ст. 4); загальну структуру і чисельність (ст. 5); обов'язки (ст. 16), права Національного бюро та його працівників (ст. 17), порядок конкурсного відбору Директора Національного бюро, порядок його призначення та повноваження (ст. ст. 6 – 8); директорів територіальних управлінь (ст. 9), працівників Національного бюро (ст. 10), їх спеціальні звання (ст. 11), присягу (ст. 12); застосування засобів впливу, спеціальних засобів та

вогнепальної зброї (ст. 18); обмеження (ст. 13); порядок стажування (ст. 14); відповідальність (ст. 20); правовий і соціальний захист (ст. ст. 21 – 22); оплату праці (ст. 23); фінансове та матеріально-технічне забезпечення (ст. ст. 24–25); контроль за діяльністю Національного бюро та його підзвітність (ст. 26); підрозділи внутрішнього контролю (ст. 27).

Для отримання заяв і повідомлень, у тому числі анонімних, про кримінальні правопорушення в Національному бюро створюється спеціальна телефонна лінія та забезпечується можливість подання таких повідомлень через офіційний веб-сайт Національного бюро в мережі Інтернет та засобами електронного зв'язку (ст. 19).

Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року визначив першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для подальшого проведення реформи у цій сфері, яка включає в себе формування та реалізацію державної антикорупційної політики; запобігання корупції; покарання за корупцію; формування негативного ставлення до корупції; оцінку результатів та механізм реалізації антикорупційної стратегії. Фактично це програма протидії корупції, яка вперше прийнята у вигляді окремого закону. Раніше подібні програми Кабінет Міністрів України ухвалював постановами.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів», що встановлює механізм розв'язання проблеми виявлення фізичної особи – кінцевого вигодоодержувача юридичних осіб, а також вільного доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Дія цього Закону спрямована на унеможливлення легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, оскільки всі юридичні особи приватного права повинні вказувати кінцевого вигодоодержувача – фізичну особу при реєстрації, зміні власності юридичної особи, а також при відкритті рахунків у фінансових установах.

Однак, найважливішим, на нашу думку, є доповнення Кримінального кодексу України ст. 2092 «Порушення вимог щодо подання інформації про кінцевого вигодоодержувача (вигодоодержувачів) юридичної особи», яка передбачає відповідальність керівника юридичної особи або особи, уповноваженої діяти від імені юридичної особи (виконавчого органу), за неподання державному реєстратору інформації про кінцевого вигодоодержувача (вигодоодержувачів) юридичної особи, передбаченої Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», або подання ними державному реєстратору завідомо неправдивої інформації про кінцевого вигодоодержувача (вигодоодержувачів) юридичної особи. Такі діяння караються штрафом від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста шістдесяти до двохсот сорока годин.

Крім законів, прийнятих Верховною Радою України, правове регулювання запобігання корупції здійснюється також указами Президента

України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, міжвідомчими та відомими підзаконними нормативно-правовими актами.

Так, прийнято Указ Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14 жовтня 2014 року № 808/2014, відповідно до якого при Президентові України утворено консультативно-дорадчий орган – Національну раду з питань антикорупційної політики та затверджено положення про неї.

Основними завданнями Національної ради є:

- підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;
- здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;
- підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;
- оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;
- сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції.

Негайне запровадження та реалізація вищезазначених правових і організаційних заходів у комплексі, належне виконання їх усіма членами суспільства, на нашу думку, сприятиме посиленню протидії корупції в Україні, хоча окремі їх аспекти вже піддаються критиці, як недосконалі й такі, що можуть неоднозначно тлумачитися та застосовуватися на практиці й потребують додаткового регулювання та розкриття.

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 118, «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» відповідно до якої утворюється Національне агентство з питань запобігання корупції як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

ДЕРЖАВНА ПРОГРАМА щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки (ЗАТВЕРДЖЕНО постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265).

Метою Програми є створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики. Досягнення мети Програми можливе шляхом імплементації нових засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки, затвердженої Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII, а також належного впровадження нового

базового антикорупційного законодавства, зокрема Законів України «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України».

Антикорупційна стратегія визначає пріоритети державної антикорупційної політики до 2018 року, реалізація яких створить основу для подальших реформ у цій сфері, зокрема дасть змогу усунути одну з основних причин незадовільного стану справ у сфері антикорупційної політики в Україні, якою є фрагментарність і недосконалість законодавчої та інституційної антикорупційної інфраструктури.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає засади формування, моніторингу, координації впровадження антикорупційної політики, залучення інститутів та організацій громадянського суспільства, представників бізнесу до цих процесів, регулює превентивну діяльність державного механізму, спрямовану на усунення можливостей та стимулів для корупційної поведінки як у публічному, так і приватному секторах, а також передбачає утворення Національного агентства з питань запобігання корупції як ключового елемента інституційного забезпечення державної антикорупційної політики.

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», а також зміни, що вносяться до кримінального законодавства зазначеним Законом та Законом України «Про запобігання корупції», створюють законодавчі підстави для кримінального переслідування найбільш небезпечних проявів корупції.

Таким чином, імплементація цих базових антикорупційних актів дасть можливість сформувати систему запобігання та протидії корупції, що, в свою чергу, суттєво зменшить гостроту проблеми корупції.

Виконання Програми дасть змогу здійснити невідкладні заходи з проведення антикорупційної реформи, зокрема:

- забезпечити формування та реалізацію державної антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинники, які її обумовлюють, впровадити ефективний моніторинг та координацію реалізації антикорупційної політики незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства;

- зменшити вплив корупціогенних ризиків на діяльність органів законодавчої влади, посилити громадський контроль за їх діяльністю;

- створити ефективні механізми запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечити контроль за дотриманням правил щодо доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, іншими особами, утворити з цією метою Національне агентство з питань запобігання корупції;

- посилити ефективність діяльності органів судової влади та системи кримінальної юстиції у переслідуванні осіб, які вчинили корупційні правопорушення, забезпечити ефективну роботу Національного антикорупційного бюро України;

- сприяти усуненню корупційних передумов ведення бізнесу, сформувати нетолерантне ставлення бізнесу до корупції;

- розширити можливості для доступу до суспільно важливої інформації;
- сформувані в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, підвищити рівень довіри населення до влади;

- забезпечити виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних моніторингових механізмів, зокрема у рамках моніторингового механізму Конвенції ООН проти корупції, Групи держав проти корупції (GRECO), Антикорупційної мережі Організації економічної співпраці та розвитку для Східної Європи та Центральної Азії, імплементацію критеріїв у рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами.

Поточний моніторинг та координація виконання Програми здійснюються Національним агентством з питань запобігання корупції (до його створення та початку діяльності – Мін'юстом).

Оцінка стану виконання Програми проводиться Кабінетом Міністрів України:

- щокварталу за результатами розгляду узагальненої Національним агентством з питань запобігання корупції (до його створення та початку діяльності – Мін'юстом) інформації;

- щороку під час розгляду національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики.

Крім того, оцінка ефективності Програми здійснюється Верховною Радою України під час проведення парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції та затвердження національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики.

Програма підлягає щорічному перегляду Кабінетом Міністрів України з урахуванням результатів оцінки стану її виконання.

Фінансування Програми здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів у межах видатків, передбачених виконавцю, відповідальному за виконання заходів і завдань Програми, а також інших джерел, не заборонених законом.

Обсяг фінансування Програми уточнюється щороку під час складання проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на відповідний рік.

Таким чином, правовою основою запобігання корупції є система державних законодавчих і підзаконних актів, що визначають суспільно-правову необхідність проведення комплексу передбачених законом заходів, їх правові, організаційно-тактичні основи, гарантії законності їх застосування.

11.6 Поняття і класифікація основних принципів запобігання та протидії корупції

Принципи запобігання і протидії корупції – керівні ідеї, основні засади, які напрацьовані практичною діяльністю суб'єктів протидії корупції та

організованій злочинності, закріплені в нормативно-правових актах, регулюють суспільні відносини у даній сфері між її учасниками.

У відповідності до вимог Закону України «Про запобігання корупції» діяльність із запобігання та протидії корупції ґрунтується на принципах:

- верховенства права;
- законності;
- комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів;
- пріоритетності запобіжних заходів;
- невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;
- відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- участі громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів;
- забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушенням.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» основними принципами діяльності Національного бюро є:

- 1) верховенство права;
- 2) повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- 3) законність;
- 4) безсторонність та справедливість;
- 5) незалежність Національного бюро та його працівників;
- 6) підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам;
- 7) відкритість для демократичного цивільного контролю;
- 8) політична нейтральність і позапартійність;
- 9) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

Принцип верховенства права – це правова норма, яка передбачає, що жодна людина не може діяти поза законом, ніхто не може бути покараним державою, крім як за порушення закону, і ніхто не може бути засудженим за порушення закону іншим чином, ніж у порядку, встановленому законом.

Принцип законності є складовою принципу верховенства права і передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Отже, Закони України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про оперативно-розшукову діяльність» та інші закони, що регламентують цей вид правоохоронної діяльності, крім принципів, раніше зазначених, вказують і на інші принципи, які закріплені в оперативно-розшуковому законодавстві та відомчих нормативних актах, які є

галузевими (спеціальними), так як вони притаманні саме такій галузі правоохоронної діяльності, як оперативно-розшукова.

Такими принципами є конфіденційність, конспірація, наступальність (оперативність), поєднання гласних та негласних заходів боротьби зі злочинністю.

Принцип конфіденційності – це вимога нормативно-правового характеру, що зобов'язує оперативного працівника, а також осіб, які беруть участь в ОРД, не розголошувати конфіденційні відомості про осіб, які співробітничать з оперативними підрозділами, якщо вони не містять інформації про вчинення заборонених законом дій.

Принцип конспірації – полягає в організації діяльності ОРД таким чином, щоб зберегти в таємниці від сторонніх осіб (перш за все від тих, хто вчинив злочин чи підозрюється у його вчиненні) тактику, зміст, форми, заходи, сили і засоби здійснення конкретних оперативно-розшукових заходів.

Принцип наступальності (оперативності) – напрацьований практикою, передбачає швидке і систематичне проведення оперативно-розшукових заходів, що випереджають дії осіб як при підготовці ними злочинів, так і після їх вчинення.

Принцип поєднання гласних та негласних заходів боротьби зі злочинністю – впливає зі змісту самого поняття ОРД, яка являє собою систему гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, а саме дає можливість реалізувати результати негласної роботи в інтересах кримінального судочинства.

Список рекомендованих джерел

1. Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив : підручник / авт. кол. : Е. А. Афонін, Т. В. Бельська, Я. В. Бережний та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова. – Київ : «К.І.С.», 2016. – 264 с.
2. Дегтяр А. О. Прийняття державно-управлінських рішень у соціальній сфері / О. А. Дегтяр. – Харків : САМ, 2014.
3. Круп'як Л. Б. Організація діяльності державного службовця : навч. посібник / Л. Б. Круп'як. – Тернопіль : Крок. – 2015. – 243 с.
4. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – Київ ; Одеса : НАДУ , 2012. – Т. 1. – 372 с.
5. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – Київ ; Одеса : НАДУ , 2013. – Т. 2. – 348 с.
6. Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління) : навч. посібник у 3 ч. / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Черкаси : ЧДУ, 2013.
7. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посібник / В. Д. Бакуменко, І. С. Бондар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. – Київ : КНУКіМ, 2016. – 167 с.
8. Енциклопедія державного управління [Текст] : довідк. вид. У 8 т. Т. 7. Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), В. П. Трощинський (заст. голови), Ю. П. Сурмін [та ін.] ; наук.-редкол. сьомого тому: І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова), О. М. Руденко [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – 761 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.

Навчальне видання

ДЕГТЯР Олег Андрійович

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

*(для студентів бакалавріату всіх форм навчання спеціальності
281 – Публічне управління та адміністрування)*

Відповідальний за випуск *М. К. Гнатенко*

За авторською редакцією

Комп'ютерне верстання *І. В. Волосожарова*

План 2019, поз. 128Л

Підп. до друку 01.10.2019. Формат 60 × 84/16.

Друк на ризографі. Ум. друк. арк. 7,4

Тираж 50 пр. Зам. №

Видавець і виготовлювач:

Харківський національний університет
міського господарства імені О. М. Бекетова,
вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, 61002.

Електронна адреса: rectorat@kname.edu.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:

ДК № 5328 від 11.04.2017.